VICTOR NUNES LEAL

CORONELISMO, ENXADA E VOTO

O MUNICÍPIO E O REGIME REPRESENTATIVO NO BRASIL

COMPANHIA DAS LETRAS

VICTOR NUNES LEAL

Coronelismo, enxada e voto

O município e o regime representativo no Brasil

7ª edição

COMPANHIA DAS LETRAS

Sumário

Prefácio à sétima edição

José Murilo de Carvalho

DÍVIDA

Devo, indiretamente, a Victor Nunes Leal o interesse pelo tema do coronelismo. Segundo seu próprio depoimento, ele recusou o convite para redigir o verbete sobre o assunto, que lhe fora feito pelos responsáveis pelo *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro* organizado pelo CPDOC/FGV e publicado em 1984. Alegou na ocasião falta de competência, por desatualização, em mais uma de suas costumeiras e exageradas manifestações de modéstia. Como segunda opção, fui eu convidado para a tarefa. Ganhei eu, perdeu o *Dicionário*, perderam os leitores.

RECEPÇÃO DE *CORONELISMO*

O primeiro contato que tive com Victor Nunes se deu por ocasião de homenagem que lhe prestamos em 1980 no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), que então inaugurava o primeiro programa de doutorado em Sociologia e Política organizado no Brasil nos moldes do novo sistema de pós-graduação implantado ao final da década de 1960. Na ocasião, ao responder a saudação que lhe fiz, Victor Nunes voltou pela primeira e última vez ao tema de seu livro que saíra em 1948, para efeito de defesa de tese, ainda com o título original de *O município e o regime representativo no Brasil: contribuição ao estudo do coronelismo*. Intitulou sugestivamente sua resposta, publicada na revista do Instituto, "O coronelismo e o coronelismo de cada um". Sua principal preocupação na ocasião foi responder a alguns críticos, sobretudo a Eul-soo Pang, que, segundo ele, não tinham compreendido seu conceito de coronelismo.

De fato, a maioria dos autores que empregaram o conceito usado por ele, sem distinção entre críticos e admiradores, identificava coronelismo com mandonismo local. Era o caso do crítico Eul-Soo Pang, mas também do admirador Barbosa Lima Sobrinho, que por insistência do autor escreveu o prefácio à segunda edição do livro feita pela Alpha Omega em 1975 (a primeira saíra em 1949, já com o

título atual, sugerido por Emil Farhat, pela *Forense*), que vem nessa edição também reproduzido. Contra a incompreensão, reafirmou, na resposta mencionada, que para ele o conceito de coronelismo incorporava, sim, traços de mandonismo local, mas era mais que isso, fazia parte de um sistema, de uma trama que ligava coronéis (mandões), governadores e presidente da República. Insistiu no ponto: era a ideia de sistema que distinguia seu conceito e lhe conferia originalidade. Em suas palavras: "O coronel entrou na análise por ser parte do sistema, mas o que mais me preocupava era o sistema, a estrutura e a maneira pela qual as relações de poder se desenvolviam na Primeira República, a partir do município".

A dificuldade que críticos e admiradores encontraram, e ainda encontram, em compreender a novidade do livro, exposta, aliás, com clareza meridiana, marca registrada de tudo que ele escrevia, lembra o episódio verificado durante a defesa da tese na antiga Faculdade Nacional de Filosofia, em 1947, e comunicado por ele em carta a Alberto Venâncio Filho. O episódio é saboroso e, mesmo que o destinatário da carta já o tenha registrado no prefácio à terceira edição, feita pela Nova Fronteira em 1997, merece ser relembrado. Pedro Calmon, um dos examinadores, no melhor estilo bacharelesco da época, recorreu a uma das muitas fórmulas usadas para humilhar os candidatos aos concursos. Citando Capistrano de Abreu, sentenciou, provocando gargalhadas, que ninguém poderia ignorar completamente o que fosse coronelismo sem ter lido a tese de Victor Nunes. Apesar da extrema modéstia, a vítima, que se preparara cuidadosamente para o certame, não se deixou intimidar. Retrucou, duplicando as gargalhadas, que ninguém poderia ignorar completamente o que fosse sua tese sem ter ouvido a arguição do professor Pedro Calmon.

Sinto-me a salvo do risco de merecer a resposta dada a Pedro Calmon, uma vez que, na mesma resposta, Victor Nunes considerou correta minha interpretação de seu livro. Mas, diante da dificuldade que muitos ainda parecem ter na compreensão ou aceitação da novidade conceitual trazida por *Coronelismo*, e, sobretudo, diante da absoluta necessidade de frisar sua relevância para a história de nossa produção intelectual, creio valer a pena, mesmo passados tantos anos da primeira edição, retomar o debate. Procederei da seguinte maneira: primeiro, mostrarei a novidade da obra; depois, buscarei, na formação de Victor Nunes e no contexto em que trabalhou, possíveis explicações para a natureza inovadora dela; finalmente, comentarei o que resta de *Coronelismo* nos dias de hoje.

ORIGINALIDADES DE *CORONELISMO*

Não foi uma, foram várias as originalidades do livro. Para apontá-las, retomo alguns comentários que fiz na saudação a Victor Nunes por ocasião da homenagem que lhe foi prestada pelo Iuperj. A primeira, a mais importante e menos compreendida, já foi comentada. Tem a ver com o enfoque do coronelismo como sistema, como caracterização da rede nacional de poder desenvolvida no período histórico que correspondeu à primeira experiência do federalismo. O coronelismo, nessa visão, não é simplesmente um fenômeno da política local, não é mandonismo. Tem a ver com a conexão entre município, Estado e União, entre coronéis, governadores e presidente, num jogo de coerção e cooptação exercido nacionalmente.

Outra inovação importante foi romper com o estilo dicotômico de analisar a política e a vida

nacionais, expresso em polarizações como casa-grande versus Estado (Gilberto Freyre), feudalismo versus capitalismo (Partido Comunista), litoral versus sertão (Euclides da Cunha), eleição versus representação (Gilberto Amado), e, sobretudo, público versus privado (Nestor Duarte, Sérgio Buarque de Holanda). A divergência mais clara de *Coronelismo* era com *A ordem privada e a organização política nacional* (1939) de Nestor Duarte, que separava poder público e ordem privada. Sempre tive a impressão de que, em sua tese, Victor Nunes estava polemizando com Nestor Duarte. Ele negava tal intenção. Mas, talvez por sua conhecida elegância, talvez por receio da banca, ou pelas duas coisas, ele não polemizou abertamente com ninguém na tese. Mesmo que o tivesse feito no caso de Nestor Duarte, dificilmente o reconheceria. Victor Nunes não ignorava nem negava as tensões envolvidas nas polarizações, mas buscou entendê-las como relações quase diria dialéticas. O coronel e o governador obedeciam a dinâmicas distintas, mas interagiam, imbricavam-se, invadiam reciprocamente seus territórios, corroendo e alterando no processo a própria natureza do público e do privado. Está aí, parece-me, uma proposta de interpretação de poder explicativo muito maior do que o das dicotomias, em que pese a atração analítica exercida por elas.

Em *Coronelismo* Victor Nunes superou também os determinismos que ainda povoavam nosso pensamento social, alguns deles herdados do século XIX. Havia, entre outros, juridicismos (Alberto Torres), economicismos (Caio Prado), culturalismos (Gilberto Freyre), racismos (Oliveira Viana), psicologismos (Paulo Prado). Victor Nunes combinou diversas abordagens, sem atribuir a apenas uma variável caráter explicativo exclusivo e excludente. Reconhece uma estrutura agrária e uma classe proprietária que se inserem na economia de exportação. Mas o coronel, operador dessa economia, é também um ser profundamente político que interage com o Estado, servindo-o e dele se servindo, perdendo lentamente no processo sua hegemonia. No esquema analítico do autor entram fatores econômicos, políticos e sociais, além dos tradicionais aspectos jurídicos e financeiros. Entra ainda grande sensibilidade para a dimensão histórica, que o faz caracterizar o fenômeno do coronelismo como sistema restrito a um momento específico de nossa vida política. Com isso, evita as análises genéticas que viam na história do país, em sua cultura e sua história, permanências que o condenavam à eterna infantilidade democrática.

A essas virtudes, o livro acrescentava um traço metodológico que poderíamos chamar de moderno, surgido após a introdução das ciências sociais em nosso sistema universitário. Ele pode ser definido como combinação do tratamento teórico e conceitual com cuidadosa pesquisa empírica. Em *Coronelismo*, a preocupação com a precisão conceitual e o esboço de uma teoria que poderíamos chamar de médio alcance (o sistema coronelista) combinam-se com o recurso aos dados quantitativos do IBGE, disponíveis no censo de 1940 e nos anuários, aos *Anais* e *Diário* do Congresso, e aos jornais da época e às pesquisas sociológicas e antropológicas que começavam a ser produzidas. Educado na tradição bacharelesca, propensa ao juridicismo e ao ensaísmo, sem treinamento ou estada no exterior de que se beneficiaram, por exemplo, Gilberto Freyre e Sérgio Buarque, sem recorrer a autores estrangeiros, cujas línguas aparentemente não dominava, “o rapazinho caipira de Carangola”, como certa vez se definiu, no esforço de se tornar titular da cátedra de Ciência Política da FNFi, produziu o primeiro trabalho moderno de ciência política em nosso país.

Mais difícil do que apontar as inovações do livro é traçar sua gênese, isto é, o caminho percorrido pelo autor em sua produção. Diante da escassez de informações fornecidas por ele, tenho que me restringir a pequenas indicações e algumas hipóteses. Victor Nunes formou-se em 1936, aos 22 anos, bacharel em direito pela Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, instituição resultante da fusão, em 1920, da Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais com a Faculdade Livre de Direito da Capital Federal. Embora exercendo simultaneamente, por necessidade financeira, trabalho jornalístico, não pode não ter sido influenciado pela forte presença na faculdade de professores de esquerda, como Leônidas de Resende, contratado em 1932, depois de derrotar em concurso Alceu Amoroso Lima; Hermes Lima, que impôs em 1933 outra derrota ao líder católico; e Edgardo de Castro Rebelo, de geração mais antiga. Hermes Lima tem quatro textos citados em *Coronelismo*, e foi posteriormente colega de Victor Nunes no Supremo Tribunal Federal, tendo sido, com este e Evandro Lins e Silva, aposentado compulsoriamente em 1969. Edgardo de Castro Rebelo também é citado na tese. Na Faculdade de Direito, segundo depoimento de Evaristo de Moraes Filho, todos os estudantes eram "mordidos" pelo marxismo.

Coronelismo foi criticado, em chave marxista, por Paul Cammack, sob a alegação de que o autor via os coronéis apenas como atores políticos, não como produtores, quer dizer, não como classe social. No entanto, está claro no texto que eles constituem uma classe social, e uma classe dominante, e que foi seu enfraquecimento como produtores que os levou a acordo com o poder estatal. Há aí, sem dúvida, indicação da mordida marxista. A visão de classe não poderia ter tido origem no círculo de amizades do autor, composto de advogados, jornalistas e homens de governo. Muito menos da Faculdade Nacional de Filosofia, onde predominavam professores integralistas, como Álvaro Vieira Pinto e Thiers Martins Moreira, ou tidos como simpatizantes, como Santiago Dantas, além de militantes católicos conservadores, como Alceu Amoroso Lima. A mordida marxista pode lhe ter inoculado também um gostinho por grandes esquemas interpretativos.

Depois de trabalhar com Gustavo Capanema no Ministério da Educação, Victor Nunes foi, por indicação do ministro, contratado em 1943 pela Faculdade Nacional de Filosofia, criada em 1939. Substituía o professor André Gross, que retornara à França, como catedrático interino da disciplina de Ciência Política. A titularidade na cátedra exigia defesa de tese. Victor Nunes pôs-se logo a trabalhar intensamente na preparação das aulas e na feitura da tese. Foram, em suas próprias palavras, tempos de "angústia verdadeira". Nas horas vagas, assistia a concursos para estudar a tática dos arguidores. Não há comentários seus sobre a convivência com os colegas e sobre a possível influência sobre seu trabalho. Comentou uma vez apenas sobre Manuel Bandeira, poeta de sua admiração, mas que nada tinha a ver com coronelismo. Depoimentos da época afirmam que, na verdade, havia pouco contato entre professores. Contato ou não, alguns dos colegas são citados na tese. Um deles é L. A. Costa Pinto, professor assistente da cadeira de sociologia. Dele, Victor Nunes aproveitou os estudos sobre a sociedade rural brasileira e sobre as lutas de família. Outro é Jorge Kingston, catedrático de estatística que escrevera sobre a concentração da propriedade rural em São Paulo. Alceu Amoroso Lima, professor de literatura brasileira, e Djacir Menezes, de economia política, também aparecem na bibliografia. Mas

não parece que a citação desses colegas indicasse real influência. O mais provável é que apenas tenham fornecido suporte à análise.

Mais fácil é explicar a escolha do tema. Victor Nunes nos dá uma razão algo pedestre, talvez mesmo anedótica. Ao assistir às defesas, confessou ele, testemunhou o espetáculo de trucidamento dos candidatos pelas bancas examinadoras. Notou que a tática preferida dos examinadores para destruir os candidatos era recorrer a generalidades, nas quais, em geral, eram "especialistas". Imaginou evitar esse tipo de ataque escolhendo um tema restrito que, em sua expressão, lhe permitisse enveredar pelos estreitos e sinuosos igarapés, longe do mar alto e fora do alcance dos couraçados dos examinadores. Esse tema foi o município e, dentro dele, o coronelismo. Seguramente, a escolha não se deveu apenas a uma tática de defesa. Imagino duas outras razões para ela. A primeira era a própria experiência de vida em sua terra natal, Carangola, localizada na Zona da Mata mineira, junto aos limites com Rio de Janeiro e Espírito Santo. Observando as disputas políticas em que o pai, misto de fazendeiro e comerciante, se envolvia, pôde sem dúvida entender como funcionava a política local. Estudar o município era, assim, de certo modo, estudar sua própria terra, quase um exercício autobiográfico. A segunda razão é que já existia um bom número de estudos sobre municípios. Em Minas, havia o trabalho de Basílio de Magalhães, de 1924. Desse autor Victor Nunes incluiu no livro longa nota sobre a origem do termo coronelismo. Havia, sobretudo, os trabalhos escritos por Orlando M. Carvalho, o primeiro dos quais, *Problemas fundamentais do município*, saíra em 1937 pela Cia. Editora Nacional. Orlando Carvalho, que mais tarde receberia Victor Nunes na Academia Mineira de Letras, tornou-se com o tempo grande especialista no tema. Usava sua *Revista Brasileira de Estudos Políticos* para divulgar artigos sobre o poder local, seus e de outros pesquisadores. Ele próprio conta que, assinando Orlando M. Carvalho, foi uma vez inadvertidamente chamado por jornal do interior de Orlando Municipal de Carvalho. *Coronelismo* cita nada menos que seis trabalhos seus.

Mas da opção pelo tema do município poderia ter resultado mais uma monografia sobre o mandonismo local, seguramente bem-feita, mas sem a marca da inovação. No estilo da literatura existente sobre o tema, a tese falaria sobre a legislação, as finanças, as lutas políticas, com sua violência e seu folclore, as famílias dominantes e por aí vai. Não foi o que se passou. O que saiu de sua pesquisa foi coisa totalmente distinta. Por certo, o município continuou no centro da análise, mas o alcance do estudo transbordou em muito seus limites. Victor Nunes deu um salto qualitativo não apenas nos estudos sobre municípios, mas também nas várias tentativas até então existentes de interpretar o Brasil. Enganou tanto a banca que alguns examinadores, como Pedro Calmon, não entenderam o sentido da tese, não se deram conta de sua originalidade. Continuamos sem saber de onde veio a inspiração para a novidade do livro. O autor dialogou com os autores brasileiros de sua época, não recorreu a nenhum livro de estrangeiro, buscou fugir de muita especulação e, no entanto, produziu *Coronelismo.* Até que maiores informações surjam para elucidar o problema, é preciso concluir que a novidade se deveu à feliz inspiração de um dedicado e competente trabalhador intelectual.

CORONELISMO HOJE

Creio haver, no que foi dito até aqui, razões mais que suficientes para justificar esta nova edição, a sétima, do livro. No entanto, não quero terminar sem acrescentar razão adicional. Preencher os requisitos para ocupar a cátedra foi o motivo imediato do trabalho. Há na tese e, por sinal, em toda a obra e na vida pública de Victor Nunes, uma como metateoria, um valor mais alevantado, que vai expresso no título original, rebaixado, por razões editoriais, a subtítulo "O município e o regime representativo no Brasil". Para além do coronelismo que, por sua definição, já era coisa do passado, havia a preocupação maior com a implantação no Brasil de um autêntico sistema representativo, isto é, da democracia política. Escrevendo ao final do Estado Novo, quando renasciam as esperanças de avanços democráticos, Victor Nunes via no coronelismo muito mais do que um tema de pesquisa. Via nele um dos sintomas do falseamento da representação. O momento político lhe transmitia ainda otimismo em relação ao futuro da democracia, distanciando-o da maioria dos pensadores da década de 1930. Estes, ou não acreditavam na democracia, caso de defensores do Estado Novo como Francisco Campos, Azevedo Amaral, Oliveira Viana, ou eram céticos a seu respeito, como Sérgio Buarque de Holanda.

Victor Nunes, embora tivesse sido funcionário do Estado Novo, também se afastou dos defensores do regime ao não colocar nas mãos do Estado a liderança de nosso processo de modernização. De acordo com suas premissas, o processo dependia da transformação do mundo rural, da urbanização, da libertação, pela educação e pela abertura do mercado de trabalho, da massa dos trabalhadores e pequenos proprietários rurais do domínio econômico e político dos coronéis. A democratização plena, podemos acrescentar hoje, só será alcançada quando estiver plenamente constituído um corpo de cidadãos independentes capaz de dirigir os governos pela representação. Longo caminho foi percorrido, mas o alvo ainda está longe de ser atingido, na medida em que a plenitude da cidadania ainda não chegou a todos os recantos e a toda a população do país. Enquanto isso não se verificar, os valores democráticos que informaram *Coronelismo* continuarão vivos a nos desafiar com novas tarefas. Victor Nunes mirava mais além que sair, analiticamente, do igarapé do município para o mar alto da vida nacional, mirava o mundo dos valores universais da liberdade e da democracia. Em 1969, pagou com a aposentadoria compulsória a fidelidade a esses valores.

Como observou Orlando Carvalho, esse universalismo de Victor Nunes, por surpreendente que a afirmação possa parecer, seria um traço comum aos mineiros. É o que expressam os versos de um colega do autor de *Coronelismo* no Ministério da Educação, também mineiro de uma cidadezinha do interior: "Tenho apenas duas mãos/ e o sentimento do mundo".

Janeiro de 2012

Prefácio à terceira edição

Alberto Venâncio Filho

Habent sua fata libelli. "Os livros têm o seu destino." O livro *Coronelismo, enxada e voto — O município e o regime representativo no Brasil* foi publicado pela primeira vez como tese universitária para provimento da cadeira de política da Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil em 1948, sob o título *O município e o regime representativo no Brasil — Contribuição ao estudo do coronelismo*, e divulgado com o novo título em 1949 em edição comercial. Alcançando grande sucesso, só em 1975 foi reeditado, tendo ainda merecido em 1977 uma edição em inglês pela Cambridge University Press, com o título de *Coronelismo: municipality and representative government in Brazil*. Desde 1975 desapareceu das livrarias.

Ao contrário de *Os Sertões* de Euclides da Cunha, publicado em 1902 e hoje na 37a edição, *Coronelismo, enxada e voto* ficou inacessível por esse longo tempo, e se equipara, assim, a outra grande obra de historiografia brasileira: *Dom João VI no Brasil*, de Oliveira Lima, publicada em 1908, com segunda edição em 1945, e só recentemente reeditada.

A presente reedição de *Coronelismo, enxada e voto* reproduz integralmente o texto original. O autor, para a segunda edição, nada quis alterar, considerando que o livro descrevia com fidelidade um momento da vida política brasileira, e que poderia permanecer como exemplo desse momento. Essa segunda edição de 1975 foi feita quase à sua revelia. Em carta de 2 de agosto de 1974 a um amigo, diria: "É possível mesmo que eu me anime a reler meu livro, o que não fiz por inteiro, desde então, como não li até hoje a tradução inglesa". A obra está ligada ao magistério de Victor Nunes Leal, professor de política como atividade preponderante, desde 1949 até 1956. Naquele ano foi designado chefe da Casa Civil do presidente Juscelino Kubitschek e depois nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal em 1960, quando se transferiu para Brasília; injustamente aposentado em 1969, voltou a exercer a advocacia até falecer, em 1985.

É necessário situar o livro no exato contexto, bem como mencionar as origens do autor e as circunstâncias que o levaram ao exercício da cadeira de política e à preparação da tese que se converteu no livro famoso.

Nascido em Carangola, Minas Gerais, em 1914, filho de agricultor tornado comerciante com ascendência na comuna, os episódios da infância devem ter sido um dos motivos da escolha do tema.

Raul Machado Horta caracterizou bem essa circunstância:

> A atração de Victor Nunes Leal pelo coronelismo e a configuração sistemática de seu comportamento pode ser exemplificada por lembranças de infância na mata mineira, regime que desenvolveu o sistema do poder e os processos políticos do coronelismo. Lembranças que se fixaram no fundo da consciência para mais tarde, na idade adulta, adquirirem nitidez na análise objetiva do fenômeno político.

Dificuldades paternas levaram-no a vir estudar no Rio, morando com um grande advogado, Pedro Batista Martins. Diplomou-se em direito em 1936, ao mesmo tempo em que exercia o jornalismo; formado, continuaria a trabalhar com seu mentor. O anteprojeto do Código de Processo Civil de 1939, que unificou o processo civil, foi de autoria de Pedro Batista Martins, e Victor Nunes Leal colaborou nesse trabalho. Convém assinalar que em volume do Código Comentado, publicado naquele mesmo ano, consta o nome de Victor Nunes Leal, jovem advogado de 25 anos, ao lado do de Pedro Batista Martins.

No exercício do jornalismo, é indicado por Olímpio Guilherme para integrar a equipe do ministro Gustavo Capanema na pasta da Educação, cujo gabinete era dirigido por Carlos Drummond de Andrade e composto de intelectuais como Peregrino Júnior, Leal Costa, Flavio Miguez de Melo e João Neder, e tinha como frequentador assíduo Rodrigo M. F. de Andrade, responsável pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Anos antes fora extinta a Universidade do Distrito Federal, incorporadas algumas das unidades à Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil. O ministro Capanema tinha interesse em desenvolver aquela unidade de ensino, que não possuía quadros fixos de professores, com alguns professores visitantes franceses e catedráticos interinos. Por indicação do reitor Raul Leitão da Cunha, foi nomeado em 1943 diretor da faculdade um jovem professor de direito civil, que se destacaria no cenário intelectual e político do país — Francisco Clementino San Tiago Dantas.

Regia a cadeira de política o professor André Gross, que posteriormente faria brilhante carreira jurídica como juiz da Corte Internacional de Justiça de Haia. Com a guerra, como muitos de seus colegas, André Gross foi participar do Movimento da França Livre. A cadeira, pois, deveria ser preenchida com um catedrático interino. Não se conhecem bem os motivos pelos quais Victor Nunes Leal foi convidado para a função, mas o fato é que, nomeado, empenhou-se a fundo nas atividades docentes.

Consta que, inicialmente, os alunos o receberam com certa reserva; mas logo ele venceu essa resistência, dedicando-se ao estudo da disciplina e preparando a tese de concurso.

Ele comentaria:

> Para iniciar meu curso na Faculdade Nacional de Filosofia, tive de abandonar a advocacia: urgia dar tempo integral ao preparo das aulas e dos trabalhos escolares. Foi um período de angústia verdadeira, que só à força de tenacidade eu pude transpor.

E diria em outro passo:

> Outra fase de esforço mais intenso, em que a advocacia foi sacrificada, veio com os estudos para elaboração da tese de concurso. Eles me consumiram três anos, acrescidos de seis meses, a contar do edital de concurso, para redação, revisão e impressão do livro.

Victor Nunes Leal explicaria mais de uma vez a escolha do tema. Em primeiro lugar, preparando-se para o concurso, assistiu a várias arguições, e o impressionou o fato de os examinadores sempre questionarem as generalizações teóricas, quase sempre apressadas.

Assim, disse:

> Evitei na minha tese de concurso temas teóricos, procurando compreender com o máximo de objetividade as características de um fenômeno da nossa realidade política — coronelismo — em suas conexões com o funcionamento da federação brasileira, com ênfase especial no relacionamento dos Municípios com os Estados.

A banca de concurso foi constituída de dois professores da casa, Djacir Menezes, de economia política, recentemente concursado, e Josué de Castro, de geografia humana, e três professores de fora — de direito —, Pedro Calmon, Bilac Pinto e Oscar Tenório.

Na nova instituição de ensino, por influência dos professores de outras faculdades, especialmente de direito, o concurso se ressentia ainda do velho estilo coimbrão, em que o examinador procurava destruir a tese para afinal lhe dar a nota máxima. O concurso não discrepou do sistema, em que mais aguerrido se mostrou Bilac Pinto, amigo e colega de Leal na redação da *Revista de Direito Administrativo*, manifestando dúvidas sobretudo na metodologia e na utilização dos dados estatísticos; mas afinal a banca conferiu o grau máximo.

Em carta ao amigo que lhe ofertara um volume do *Coronelismo*, encontrado em sebo com as anotações de Oscar Tenório, comentaria:

> O seu achado me repõe, como numa fotografia esmaecida, no salão da velha Faculdade Nacional de Filosofia, com livros enfileirados à minha frente e ao lado uma ampla mala cheia de outros que então nem cheguei a consultar. Voltam-me os calafrios das críticas mais contundentes ou mais difíceis de responder.
>
> Ouço de novo as palavras iniciais de Pedro Calmon: "Disse Capistrano de Abreu de Pereira da Silva que ninguém poderia ignorar completamente a história do Brasil sem ter lido sua obra. Também lhe digo, professor Victor Nunes Leal, que ninguém poderá ignorar completamente o que seja o coronelismo sem ter lido sua tese".
>
> Quase afundei com a risada que sacudiu o auditório, mas, pronto, me preparei para pagar na mesma moeda, quando me coube responder: "Ilustríssimo Professor Pedro Calmon. A admiração e o respeito de que é merecedor não me impedem de lhe devolver, com a devida vênia, o dito de Capistrano de Abreu. Ninguém poderá ignorar completamente o que seja a minha tese sem ter ouvido a arguição que V. Exa. acaba de fazer". Os risos da assistência compensaram meu desalento inicial, mas a chamada de cada um dos examinadores reabria minha ansiedade.

Exerceu até 1960 o ensino de política na Faculdade Nacional de Filosofia. Diria com modéstia:

> Nunca passei de um professor dedicado e sério, mas discreto e sem pretensões, pela minha própria condição de autoridade, pela pouquíssima familiaridade com as línguas estrangeiras, pela carência de bibliografia e pela nenhuma frequência a cursos de pós-graduação, seja no exterior, seja no Brasil.

Comentaria ainda:

> O penoso sacrifício quando acumulei a cátedra com as funções de chefe da Casa Civil da Presidência da República: eu precisava reunir dois salários para cobrir minhas despesas acrescidas, já que a mordomia da época se limitava ao carro oficial com motorista e gasolina. Consegui na faculdade o primeiro horário, bem cedo, mas assim mesmo, ao sair da classe frequentemente encontrava recados do infatigável madrugador que era o presidente Juscelino.

A tese de concurso, publicada em edição comercial com o título sugerido por um amigo, o publicitário Emil Farhat, obteve grande êxito, por se tratar de um trabalho pioneiro que apresentava metodologia nova.

O historiador Francisco Iglesias foi o primeiro a destacar-lhe a importância, em resenha publicada na *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais*, em outubro de 1950. Embora acoimasse o título de um tanto sensacionalista, "sugerindo propaganda ou polêmica", comenta:

> Trata-se de obra objetiva feita de conformidade com o princípio que deve presidir a pesquisa social, sem qualquer intromissão de julgamento ou ponto de vista comprometido. O autor só se preocupou por compreender uma pequena parte de nossos males, "deixando a outros" a tarefa de dedicar o remédio, mas o ensaísta mostra nesse estudo a informação de que é dotado, ampla e sólida. Com boa linguagem, adota planos positivos de bons resultados e que se deve louvar, sobretudo com clareza. O texto contém quase sempre apenas o essencial.

E conclui:

> Com esse livro, Victor Nunes Leal enriquece a sua obra de jurista e cientista político, ao mesmo tempo que dá valiosa colaboração aos estudos de história de política entre nós.

Os comentários elogiosos se sucedem. Basílio de Magalhães, que colaborara com nota sobre a etimologia da palavra *coronelismo*, diria em carta:

> A sua contribuição ao estudo do coronelismo vai certamente marcar época em nossa escassa literatura histórica-jurídica e político-social. Você aproveitou bem todo material que se lhe deparou, comentando muito apropositadamente e em muitas vezes com bastante originalidade.

Fernando de Azevedo afirmaria que:

> É um trabalho excelente sobre todos os aspectos: bem construído, bem pensado e documentado. É trabalho que projetou uma luz viva com suas análises seguras e penetrantes, tratando-se de contribuição de primeira ordem para inteligência da vida política do país.

Hélio Viana afirmaria que o livro constitui, "no gênero, a maior e melhor pesquisa até hoje feita em nosso país".

Francisco de Assis Barbosa diria anos depois que

> Victor Nunes Leal abrira o caminho para o aprofundamento do tema do coronelismo, num livro que nasceu clássico e por isso mesmo desde logo consagrou o neologismo. *Coronelismo, enxada e voto*, publicado em 1949, mas que só em 1975 teria uma segunda edição, depois de insistentemente solicitado por professores e estudantes, muitos dos quais tomaram a iniciativa de tirar cópias xerográficas da primeira edição e distribuí-las em aulas e seminários universitários.

Nesse mesmo ano, Otto Lara Resende afirmaria:

> Mais de um quarto de século decorrido, o livro continua atual e copioso de lições, indispensável ao entendimento do Brasil.

O livro obteve grande sucesso e repercussão nos meios universitários, sobretudo nos cursos de ciências sociais, por marcar um divisor de águas. Até a década de 1930 os estudos de política eram de autoria de autodidatas, alguns bastante importantes como, entre outros, Tavares Bastos, Alberto Torres e Oliveira Viana, mas que se ressentiam da falta de uma cultura sistemática e do convívio universitário com a literatura especializada. Provenientes das faculdades de direito, que naquele momento monopolizavam os estudos sociais, essas obras se emparelhavam com outros livros de realce estritamente de direito público, como *Poder Judiciário*, de Pedro Lessa, e *O Poder Executivo na República Brasileira*, de Anibal Freire.

Na década de 1930 inicia-se em bases universitárias o ensino das ciências sociais, e as faculdades de direito, tímidas e omissas, aferradas à tradição coimbrã, não tiveram condições de manter a hegemonia desses estudos, e passaram o bastão para outras instituições de ensino superior. Em São Paulo, Armando Sales de Oliveira, sob a inspiração de Julio Mesquita Filho e Fernando Azevedo, criava na Universidade de São Paulo a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. No então Distrito Federal, Anisio Teixeira organizava a Universidade do Distrito Federal, com as escolas de Filosofia e Letras e de Economia e Direito.

Para esses estudos, num esforço honesto e prudente, foram contratados professores estrangeiros, que vieram iniciar em bases sérias o ensino das ciências sociais no Brasil, tendo sido substituídos depois por professores brasileiros.

Victor Nunes Leal foi um desses substitutos; para o concurso, apresentou tese transformada em livro.

Trata-se de monografia modelar, com a visão dos problemas da organização municipal no país, com pleno domínio das fontes históricas, amplamente decantada por uma mente privilegiada, e que alia com rara percuciência o ponto de vista da ciência política e o ponto de vista jurídico. A não introdução nos departamentos de ciências sociais do estudo do direito pode ser apontada como uma das causas remotas de deficiências nos trabalhos produzidos por esses departamentos — mesmo nos mais importantes. A conjugação da análise da ciência política e do direito constituiu um dos méritos principais dessa obra.

A atividade intensa de Victor Nunes Leal no ensino da ciência política não durou muito, pois em 1956 ele ascendeu à chefia da Casa Civil da Presidência da República, tarefa que o absorveria ao extremo. Em 1960 assumiu em Brasília o cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal.

Teve então função destacada na organização da Universidade de Brasília, coordenando o curso-

tronco de direito, economia e administração, embrião da futura Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, lecionando inicialmente introdução à ciência política e, posteriormente, direito constitucional, mas sem a dedicação que os encargos da magistratura lhe obstavam.

Na década de 1950, escreveria o importante trabalho *A divisão de poderes no quadro político da burguesia*, em que analisa a concepção do Estado individualista e liberal, baseado na doutrina de Montesquieu, contrapondo-a à sociedade moderna, com os problemas de urbanização e da tecnologia. Exporia que:

> A teoria da divisão dos poderes está condenada no mundo contemporâneo, pois nasceu para atender a um reclamo profundo da consciência humana, que é a proteção das liberdades do homem e do cidadão. O problema, pois, que se coloca nos dias de hoje é o de descobrir uma nova técnica em proteção das liberdades humanas.

E conclui:

> Este o grande desafio a que o nosso tempo lança os homens de estudo e de ação: o desafio a sua capacidade de organizar adequadamente a felicidade humana.

Em 1958 proferia aula inaugural na Faculdade de Filosofia sob o título "Objeto da ciência política", que é síntese expressiva sobre a matéria.

Pode-se afirmar que o livro de Victor Nunes Leal foi responsável pelo interesse que o tema do coronelismo passou a desfrutar. Em 1965, dois jovens intelectuais pernambucanos, Marcos Vinicius Vilaça e Roberto Cavalcante de Albuquerque, publicavam o livro *Coronel, coronéis*, análise do processo de ruptura da sociedade agropecuária do Nordeste brasileiro feita através de pesquisa de quatro casos recentes de domínio econômico social e político do coronelismo, os coronéis Chico Romão, José Albino, Chico Heráclio e Veremundo Soares.

No ano seguinte, Eul-Soo Pang publicava em inglês o volume traduzido com o título *Coronelismo e oligarquias (1889-1934)*, um estudo do fenômeno do coronelismo na Bahia na Primeira República. E Maria Isaura Pereira de Queiroz trataria do mandonismo na vida política no Brasil.

Entretanto, permanecia totalmente esgotado o livro e, quase contra a vontade do autor, que exigiu um prefácio de Barbosa Lima Sobrinho, era editado em 1975 pela editora Alpha Omega, na série *Política*, dirigida por Paulo Sérgio Pinheiro e com conselho orientador de vários elementos prestigiosos das ciências sociais.

No prefácio, (reproduzido nesta edição), dizia Barbosa Lima Sobrinho, que:

> o livro de Victor Nunes Leal desde o seu aparecimento passou a valer como um clássico de nossa literatura política. Não é um aglomerado de impressões pessoais, mas uma análise profunda de realidades que aprofundaram suas raízes na organização agrária como produto espontâneo do latifúndio.

Victor Nunes Leal, entretanto, foi sensível à publicação em inglês, solicitada pelo professor Malcom Deas para a Cambridge University Press na série de Estudos Latino-Americanos. No prefácio acentuava-se que o livro "representa um marco divisório dos estudos de ciência política no Brasil,

constituindo o início da fase universitária desses estudos".

Na nota do editor, o professor Malcom Deas apontava que o livro

> era também um texto essencial para o estudo do caciquismo no mundo hispânico e mediterrâneo. O material de Victor Nunes Leal é a história do Brasil, as leis do Brasil, mas a investigação modelar oferece orientação e estímulo na área das relações entre os níveis superior de governo e as localidades, as fronteiras do poder público e privado e sua interdependência em solos pouco férteis, seja no Brasil, seja no exterior.

As atividades da magistratura e posteriormente da advocacia não permitiram que Victor Nunes Leal voltasse ao tema; assim, a segunda edição, como a edição inglesa, foi publicada sem nenhuma alteração em relação à edição original.

Em 1984, ao receber o título de professor emérito da Universidade de Brasília, declararia que:

> à medida que envelheceu o tema em termos acadêmicos, outros estudiosos se preocuparam com ele e de todos os lados vieram críticas. Até hoje não tive tempo nem disposição de as reunir e analisar, numa tentativa de me defender.

De fato, instado insistentemente, não aceitou convite em 1984 para escrever o verbete sobre coronelismo do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro organizado pelo Centro de Pesquisas e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), em 1984, tarefa de que se desincumbiu com proficiência o professor José Murilo de Carvalho.

Em março de 1980, o Instituto Universitário de Pesquisas no Rio de Janeiro (IUPERJ) promovera uma homenagem a Victor Nunes Leal. Na ocasião, o professor José Murilo de Carvalho, com o estudo *Em louvor de Victor Nunes Leal*, homenageou o autor, na inauguração do programa de doutorado do IUPERJ. A escolha se deu no consenso do corpo docente pela contribuição do livro, como "o exemplo de integridade e coerência, de homem público e de profissional".

Acentuava que o livro tornara-se clássico, o que tem a desvantagem de colocá-lo acima da crítica, impondo-se a leitura que teste novos conhecimentos. Apontava que o *Coronelismo* foi a primeira obra importante da moderna sociologia política brasileira, não pela temática, pois já fora abordado por vários autores desde o Império, mas pela abordagem e metodologia, e pela quebra do estilo de analisar os fenômenos brasileiros através do estilo dicotômico em polaridades. Por outro lado, avançava na maior integração entre a ciência política e a sociologia, e mesmo a econômica, mostrando a estrutura agrária com o sistema de estratificação social e inserção na economia primária. Um terceiro ponto de inovação era metodológico, com a integração da teoria e da pesquisa.

Naquela ocasião, Victor Nunes faria tentativa de explicação do livro, com o expressivo título de "O coronelismo e o coronelismo de cada um". Agradecendo as referências de José Murilo de Carvalho, que teria revelado compreensão mais profunda do que alguns outros especialistas do tema, procura mostrar que as críticas derivavam de diferença de enfoque do problema e de diferentes conceituações do que seja coronelismo.

Mostra que a análise feita por Eul-Soo Pang difere profundamente da abordagem que utilizou e que

> o coronel entrou na análise por ser parte do sistema; mas o que mais preocupava era o sistema, a estrutura e a maneira pelas quais as relações do poder se desenvolviam a partir do município, mostrando que na Primeira República a figura do senhor absoluto já desaparecera por completo.

E afirmaria mais adiante que se tivesse de reescrever o livro manteria suas linhas essenciais, embora corrigindo deficiências de informação e retificando pormenores.

Absorvido inteiramente pelas atividades forenses, Victor Nunes Leal não foi insensível aos apelos dos estudiosos das ciências sociais. Em 1976 prefaciava o livro de Maria do Carmo Campelo de Souza, *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-64)*. Ali deu mostra de sua competência no assunto, tecendo considerações extremamente relevantes sobre o processo político.

Em 1980 presidiria uma das sessões do Seminário sobre Direito, Cidadania e Participação, organizado pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), que foi uma das primeiras manifestações de análise, naqueles tempos perigosos, do problema dos direitos humanos. Presidiu a sessão de Direito e Economia, na qual foram expositores Clovis Cavalcante e Pedro Sampaio Malan.

Participou, em 1981, da banca examinadora de doutorado da professora Maria Victoria de Mesquita Benevides sobre a tese "A UDN e o udenismo", junto com os professores Assis Simão, Bolivar Lamounier, Maria do Carmo Campelo de Souza e Francisco Weffort. Victor Nunes Leal iniciou a arguição timidamente, alegando estar muito tempo afastado dos estudos políticos, mas na verdade realizou arguição excelente, com domínio completo dos problemas do sistema partidário de que tratava a tese.

No leito de morte, o último livro que leu foi a obra de Lucia Hipólito sobre o PSD — *De raposas a reformistas*.

Concluindo o texto "O coronelismo e o coronelismo de cada um", Victor Nunes Leal falava da oportunidade de expressar-se "sobre o assunto que me custou na época vários anos de pesquisa e meditação" e concluiria: "o que me consola é pensar que quando estiver aposentado das atuais atividades, ainda me reste algum sopro de vida para voltar aos estudos políticos".

Victor Nunes Leal faleceu cinco anos depois, em plena atividade de intensa advocacia, e não pôde realizar esse propósito.

Mas o *Coronelismo, enxada e voto*, publicado pela primeira vez há quase cinquenta anos, constitui um marco fundamental dos estudos políticos entre nós, e sua reedição constitui contribuição de maior importância.

Janeiro de 1997

Prefácio à segunda edição

Barbosa Lima Sobrinho

Coronelismo, enxada e voto, de Victor Nunes Leal, foi publicado em 1949, sem indicação do editor, sob a responsabilidade da *Revista Forense*, que figurava como impressora. Trazia, como primeira nota, uma contribuição preciosa do notável historiador que era Basílio de Magalhães, o qual, tendo casa em Lambari e militando na política de Minas Gerais, conhecera de perto a influência e o poder dos "coronéis". À guisa de prefácio, procurou analisar o sentido do vocábulo "coronel", que os dicionários apresentavam como brasileirismo, pela nova acepção com que se apresentara em nosso país, embora traduzindo uma realidade quase universal, como expressão de liderança política.

A Guarda Nacional, criada em 1831 para substituição das milícias e ordenanças do período colonial, estabelecera uma hierarquia em que a patente de coronel correspondia a um comando municipal ou regional, por sua vez dependente do prestígio econômico ou social de seu titular, que raramente deixaria de figurar entre os proprietários rurais. De começo, a patente coincidia com um comando efetivo ou uma direção, que a Regência reconhecia, para a defesa das instituições. Mas, pouco a pouco, as patentes passaram a ser avaliadas em dinheiro e concedidas a quem se dispusesse a pagar o preço exigido ou estipulado pelo poder público, o que não chegava a alterar coisa alguma, quando essa faculdade de comprar a patente não deixava de corresponder a um poder econômico, que estava na origem das investiduras anteriores.

Recebidas de graça, como uma condecoração, acompanhada de ônus efetivos, ou adquiridas por força de donativos ajustados, as patentes traduziam prestígio real, intercaladas numa estrutura social profundamente hierarquizada como a que costuma corresponder às sociedades organizadas sobre as bases do escravismo. No fundo, estaria o nosso velho conhecido, o latifúndio, com os seus limites e o seu poder inevitável.

A presença e a influência do potentado local já estavam registradas em Antonil, na sua justamente famosa *Cultura e opulência do Brasil*, quando dizia que "o ser senhor de engenho é título, a que muitos aspiram, porque traz consigo o ser servido, obedecido e respeitado de muitos". O próprio Antonil o aproximava da posição dos fidalgos, no reino de Portugal. Mas levando a vantagem de apoiar-se a uma

base sólida, que era a propriedade territorial, mais do que o favor e as benesses da autoridade régia, numa fase em que não poucos eram os nobres que decaíam por força da dilapidação de fortunas hereditárias.

Alberto Torres estudara de perto a força desses potentados rurais, que ele colocava como eixo de uma "vegetação de caudilhagem", que em torno dele ia crescendo, como resultante de dependências irresistíveis. E dele é o conceito de que "a base das nossas organizações partidárias é a politicagem local. Sobre a influência dos conselhos eleitorais das aldeias, ergue-se a pirâmide das coligações transitórias de interesses políticos — mais fracos na segmentação do Estado, dependentes dos estreitos interesses locais: tênue, no governo da União, subordinada ao arbítrio e capricho dos governadores". Mas tendo sempre, como núcleo essencial, o clã rural, ou o potentado, que não raro se enfeitava com a patente de coronel, concedida pelo poder público ou outorgada pelo povo, numa espécie de plebiscito que, pelo fato de ser espontâneo, já dispensava, por si mesmo, o diploma oficial e o fardamento das paradas. Coronel por eleição — um fenômeno raro na hierarquia militar, a exemplo daquele herói brasileiro, Abreu e Lima, que parecia ter mais prazer em ser chamado de *General das Massas* do que de *General de Bolívar*. O clã rural compõe a parte essencial da sociologia de Oliveira Viana que, inspirado em Le Play, dele fazia a unidade básica de sua doutrinação.

O livro de Victor Nunes Leal, desde o seu aparecimento, passou a valer como um clássico de nossa literatura política. Não é um aglomerado de impressões pessoais, mas uma análise profunda de realidades que aprofundaram suas raízes na organização agrária como produto espontâneo do latifúndio. Seu estudo levou em conta a presença do município, assim como o relacionamento com os demais poderes públicos do país, o estadual e o federal. A base do poder vem, senão da propriedade, pelo menos da riqueza. Se o potentado local não possui recursos suficientes, não tem como acudir às necessidades de seus amigos e muito menos às despesas eleitorais, que muitas vezes se sente obrigado a satisfazer de seu próprio bolso, embora a criação de partidos políticos tenha concorrido para lhe atenuar os sacrifícios, através do fundo partidário, formado com as subscrições de grandes firmas, interessadas em manter boas relações com os poderes públicos. Eleições sempre se fizeram com dinheiro, na base de um rateio, que levava em conta o número de votos arregimentados. Os melhores cabalistas costumavam dividir os Estados em duas zonas, uma a dos comícios, sensíveis à propaganda em praça pública, outra a dos cochichos, na dependência das instruções recebidas dos potentados locais. O que se pode observar, com a expansão dos instrumentos de propaganda, é uma redução considerável da área dos cochichos, em proveito da área dos comícios.

Nem sempre, porém, a vida política significava apenas sacrifício e despesas para o "coronel". Marcos Vinícius Vilaça e Roberto de Albuquerque, num livro excelente, como observação,[1] revelam que não raro o "coronel" dilatava seus domínios territoriais, à custa de propriedades usurpadas, aos adversários ou aos próprios amigos, pela pressão de *cabras*, que o "coronel" mobilizava, para criar, no dono de pequenas propriedades, a convicção de que era melhor vendê-las do que abandoná-las, pela impossibilidade de nelas continuarem. No sistema do "coronelismo", aqueles dois autores confirmavam a observação de Victor Nunes Leal, de que o que nele se traduzia era uma hegemonia econômica, social e política, que acarretava, por sua vez, o filhotismo, expresso num regime de favores aos amigos e de perseguições aos adversários. Mas a paixão pela terra cresce tanto que leva o "coronel" a incluir na

expansão de sua propriedade as terras dos próprios correligionários, tranquilizando a sua consciência com a avaliação exagerada dos preços espoliativos que oferece.

Erraria, porém, quem só quisesse observar no "coronelismo" os aspectos negativos de sua presença ou de sua ação. Para manter a liderança, o "coronel" sente a necessidade de se apresentar como campeão de melhoramentos locais, senão para contentar os amigos, pelo menos para silenciar os adversários. E o prestígio político de que desfruta o habilita como advogado de interesses locais.

Victor Nunes Leal tem razão quando observa que o "coronelismo" corresponde a uma quadra da evolução de nosso povo. E uma quadra, que, por isso mesmo, nunca se reproduz ou se repete, só se pode encontrar bem refletida na velocidade dos instantâneos. Daí, talvez, a hesitação do autor em concordar com uma segunda edição do livro, pelo desejo de transformá-lo ou de adaptá-lo às novas condições da sociedade brasileira. Mas, se quisesse afeiçoá-lo a essas novas condições, teria necessariamente que escrever outro livro. E o que se desejava era justamente que se reeditasse o livro em sua forma original, como instantâneo nítido, fotografando também realidades — o que constitui o mérito da obra publicada em 1949.

O "coronelismo", em 1975, não será a mesma cousa que o de 1949. Dia a dia o fenômeno social se transforma, numa evolução natural, em que há que considerar a expansão do urbanismo, que liberta massas rurais vindas do campo, além de modificações profundas nos meios de comunicação. A faixa do prestígio e da influência do "coronel" vai minguando, pela presença de outras forças, em torno das quais se vão estruturando novas lideranças, em torno de profissões liberais, de indústrias ou de comércios venturosos. O que não quer dizer que tenha acabado o "coronelismo". Foi, de fato, recuando e cedendo terreno a essas novas lideranças. Mas a do "coronel" continua, apoiada aos mesmos fatores que a criaram ou produziram. Que importa que o "coronel" tenha passado a doutor? Ou que a fazenda se tenha transformado em fábrica? Ou que os seus auxiliares tenham passado a assessores ou a técnicos? A realidade subjacente não se altera, nas áreas a que ficou confinada. O fenômeno do "coronelismo" persiste, até mesmo como reflexo de uma situação de distribuição de renda em que a condição econômica dos proletários mal chega a distinguir-se da miséria. O desamparo em que vive o cidadão, privado de todos os direitos e de todas as garantias, concorre para a continuação do "coronel", arvorado em protetor ou defensor natural de um homem sem direitos.

Há os que acreditam que a televisão acabou com o "coronel". Mas a televisão não se faz sentir nos pleitos municipais, em que se constituem os poderes locais, justamente aqueles que mais de perto interessam ao cidadão do interior. O próprio rádio, com a sua maior divulgação, não leva ao eleitor a imagem dos oradores, num momento em que ele se defronta com a figura do "coronel" de seu município. E será com essas lideranças locais que terão de se entender os poderes federais e estaduais, para as composições políticas, de que vão depender. O que vale dizer que ainda não desapareceu aquela pirâmide das coligações transitórias de interesses políticos, a que se referia Alberto Torres. Continua, pois, o "coronelismo", sobre novas bases, numa evolução natural, condicionada pelos diversos fatores que determinam o seu poder ou a sua autoridade. E para acompanhar essa evolução é que há necessidade do excelente livro de Victor Nunes Leal, para um paralelo indispensável.

Foi o próprio autor que condicionou a sua concordância com a reedição de seu livro à minha presença, no prefácio da nova edição. Para mim, era, decerto, uma grande honra o figurar numa obra

de tantos méritos, como a de Victor Nunes Leal. Mas o que acima de tudo concorreu para que eu acedesse foi a certeza de que estava apenas concorrendo para que se tornasse de novo acessível aos nossos leitores uma obra fundamental para o conhecimento da realidade brasileira.

1. Indicações sobre a estrutura e o processo do "coronelismo"[1]

PALAVRAS INTRODUTÓRIAS

O fenômeno de imediata observação para quem procure conhecer a vida política do interior do Brasil é o malsinado "coronelismo". Não é um fenômeno simples, pois envolve um complexo de características da política municipal, que nos esforçaremos por examinar neste trabalho.

Dadas as peculiaridades locais do "coronelismo" e as suas variações no tempo, o presente estudo só poderia ser feito de maneira plenamente satisfatória se baseado em minuciosas análises regionais, que não estava ao nosso alcance realizar. Entretanto, a documentação mais acessível e referente a regiões diversas revela tanta semelhança nos aspectos essenciais que podemos antecipar um exame de conjunto com os elementos disponíveis.

Como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o "coronelismo" como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa.

Por isso mesmo, o "coronelismo" é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil.

Paradoxalmente, entretanto, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isso se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável.

Desse compromisso fundamental resultam as características secundárias do sistema "coronelista", como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais.

Com essas explicações preliminares, passamos a examinar os traços principais da vida política dos nossos municípios do interior.

A PROPRIEDADE DA TERRA ENTRE OS FATORES DA LIDERANÇA POLÍTICA LOCAL

O aspecto que logo salta aos olhos é o da liderança, com a figura do "coronel" ocupando o lugar de maior destaque. Os chefes políticos municipais nem sempre são autênticos "coronéis". A maior difusão do ensino superior no Brasil espalhou por toda parte médicos e advogados, cuja ilustração relativa, se reunida a qualidades de comando e dedicação, os habilita à chefia.[2] Mas esses mesmos doutores, ou são

parentes, ou afins,[3] ou aliados políticos dos "coronéis".[4]

Outras vezes, o chefe municipal, depois de haver construído, herdado ou consolidado a liderança, já se tornou um absenteísta. Só volta ao feudo político de tempos em tempos, para descansar, visitar pessoas da família ou, mais frequentemente, para fins partidários. A fortuna política já o terá levado para uma deputação estadual ou federal, uma pasta de secretário, uma posição administrativa de relevo, ou mesmo um emprego rendoso na capital do Estado ou da República. O êxito nos negócios ou na profissão também pode contribuir para afastá-lo, embora conservando a chefia política do município: os lugares-tenentes, que ficam no interior, fazem-se então verdadeiros chefes locais, tributários do chefe maior que se ausentou. O absenteísmo é, aliás, uma situação cheia de riscos: quando o chefe ausente se indispõe com o governo, não são raras as defecções dos seus subordinados. Outras vezes, é ele próprio quem aconselha essa atitude, operando, pessoalmente, uma retirada tática.

Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o "coronel", que comanda discricionariamente um lote considerável de *votos de cabresto*. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras. Dentro da esfera própria de influência, o "coronel" como que resume em sua pessoa, sem substituí-las, importantes instituições sociais. Exerce, por exemplo, uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, compondo rixas e desavenças e proferindo, às vezes, verdadeiros arbitramentos, que os interessados respeitam. Também se enfeixam em suas mãos, com ou sem caráter oficial, extensas funções policiais, de que frequentemente se desincumbe com a sua pura ascendência social, mas que eventualmente pode tornar efetivas com o auxílio de empregados, agregados ou capangas.[5]

Essa ascendência resulta muito naturalmente da sua qualidade de proprietário rural. A massa humana que tira a subsistência das suas terras vive no mais lamentável estado de pobreza, ignorância e abandono.[6] Diante dela, o "coronel" é rico. Há, é certo, muitos fazendeiros abastados e prósperos, mas o comum, nos dias de hoje, é o fazendeiro apenas "remediado": gente que tem propriedades e negócios, mas não possui disponibilidades financeiras; que tem o gado sob penhor ou a terra hipotecada; que regateia taxas e impostos, pleiteando condescendência fiscal; que corteja os bancos e demais credores, para poder prosseguir em suas atividades lucrativas. Quem já andou pelo interior há de ter observado a falta de conforto em que vive a maioria dos nossos fazendeiros. Como costuma "passar bem de boca" — bebendo leite e comendo ovos, galinha, carne de porco e sobremesa — e tem na sede da fazenda um conforto primário, mas inacessível ao trabalhador do eito — às vezes, água encanada, instalações sanitárias e até luz elétrica e rádio —, o roceiro vê sempre no "coronel" um homem rico, ainda que não o seja; rico, em comparação com sua pobreza sem remédio.[7] Além do mais, no meio rural, é o proprietário de terra ou de gado quem tem meios de obter financiamentos. Para isso muito concorre seu prestígio político, pelas notórias ligações dos nossos bancos. É, pois, para o próprio "coronel" que o roceiro apela nos momentos de apertura, comprando fiado em seu armazém para pagar com a colheita, ou pedindo dinheiro, nas mesmas condições, para outras necessidades.

Se ainda não temos numerosas classes médias nas cidades do interior, muito menos no campo, onde os proprietários ou posseiros de ínfimas glebas, os "colonos" ou parceiros e mesmo pequenos sitiantes estão pouco acima do trabalhador assalariado, pois eles próprios frequentemente trabalham sob salário. Ali o binômio ainda é geralmente representado pelo senhor da terra e seus dependentes.[8]

Completamente analfabeto, ou quase, sem assistência médica, não lendo jornais nem revistas, nas quais se limita a ver as figuras, o trabalhador rural, a não ser em casos esporádicos, tem o patrão na conta de benfeitor. E é dele, na verdade, que recebe os únicos favores que sua obscura existência conhece.[9] Em sua situação, seria ilusório pretender que esse novo pária tivesse consciência do seu direito a uma vida melhor e lutasse por ele com independência cívica. O lógico é o que presenciamos: no plano político, ele luta com o "coronel" e pelo "coronel". Aí estão os *votos de cabresto*, que resultam, em grande parte, da nossa organização econômica rural.[10]

CONCENTRAÇÃO DA PROPRIEDADE FUNDIÁRIA RURAL

Para compreender melhor a influência política dos fazendeiros, tão importante no mecanismo da liderança local, cumpre examinar alguns aspectos da distribuição da propriedade e da composição das classes na sociedade rural do Brasil. O recenseamento de 1940, as análises parciais de seus resultados, elaboradas pela repartição competente, e as interpretações de outros estudiosos armados de critérios não puramente censitários fornecem dados muito ilustrativos.

Considerado o problema de conjunto, a concentração da propriedade ainda é, nos dias atuais, o fato dominante em nossa vida rural. A maior frequência da pequena e da média propriedade em alguns lugares explica-se por fatores diversos. No que toca a São Paulo, Caio Prado Jr. procurou enumerá-los em estudo publicado há mais de dez anos. Os fatores que indicou, na ordem por ele próprio seguida e que não está na razão da importância, foram os seguintes: 1) colonização oficial, cujo principal objetivo, segundo os autorizados depoimentos recolhidos, era formar uma reserva de mão de obra para os fazendeiros; 2) colonização particular, de menor relevo que a primeira, procurando ambas criar condições capazes de atrair correntes imigratórias; 3) proximidade das grandes fazendas, a cuja ilharga se desenvolvia a pequena propriedade como depósito de braços para a grande lavoura; 4) decomposição da fazenda, pelo esgotamento da terra, pela erosão, pelas pragas, pelas crises econômicas etc; 5) influência dos grandes centros urbanos, cujo abastecimento exige produção de artigos de subsistência incompatíveis com a agricultura extensiva. Ao tratar da decadência da fazenda, o autor notou, ainda, um pouco fora de lugar, a presença da pequena propriedade nas zonas em que "o regime de fazenda, encontrando terras inferiores, não fez mais que passar, abrindo espaço para o retalhamento e instalação da pequena propriedade".[11]

O trabalho citado, como já ficou dito, refere-se especialmente a São Paulo. Em obra mais recente, relativa a todo o país, o mesmo escritor atribui importância primacial, na criação da pequena propriedade, às correntes imigratórias, o que se verificou notadamente no extremo sul: Rio Grande, Santa Catarina e Paraná. Em São Paulo, esse fator teve sua influência muito reduzida pela concorrência da grande lavoura cafeeira, que absorveu a maior parte dos imigrantes. A produção de verduras, frutas, aves e ovos, flores etc. para abastecimento dos maiores centros urbanos e industriais foi de grande importância para a implantação da pequena propriedade, não só em São Paulo, como também, de modo geral, embora com variações, nos demais Estados. A decadência das fazendas, mormente em consequência das crises econômicas e da agricultura depredadora que praticamos, é também um fator

que não se limita a São Paulo, mas está generalizado pelo menos a toda a região do café: "No seu deslocamento constante, a lavoura cafeeira irá deixando para trás terras cansadas e já imprestáveis para as grandes lavouras; essas terras depreciadas serão muitas vezes aproveitadas pelas categorias mais modestas da população rural que nelas se instalam com pequenas propriedades".[12] O fato pode ser facilmente observado no Espírito Santo, Estado do Rio e Minas Gerais, em particular no vale do Paraíba. Em outras regiões, causas diferentes, de natureza local, também terão concorrido.

Contudo, apesar do aumento numérico das pequenas propriedades no Brasil, a expressão percentual da concentração da propriedade rural não tem diminuído. Já notara o prof. Jorge Kingston, analisando o censo agrícola e zootécnico de São Paulo, de 1934, que, "ao invés de uma distribuição mais racional da propriedade fundiária", se verificava "um agravamento da concentração agrária".[13] As razões dessa contradição devem ser encontradas na fragmentação, preferentemente, das propriedades médias,[14] na recomposição de grandes propriedades,[15] compensando as que se parcelam, ou ainda na sobrevivência de grandes fazendas, mesmo decadentes, pela substituição, por exemplo, da agricultura pela pecuária.[16] A contiguidade de terrenos férteis e virgens, sobretudo no caso do café, tem sido a condição primordial da formação de grandes fazendas, pela sua elevada produtividade, ainda que em regime de exploração extensiva e predatória. Esse processo, porém, está em vias de atingir o seu termo final, pelo menos em São Paulo, onde o fenômeno assumiu proporções gigantescas, depois de haver o café, partindo da Baixada Fluminense, atravessado — e esgotado — uma parte considerável dos Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais. A não ser que surjam novos fatores capazes de conduzir à recomposição de grandes propriedades (como foi o caso do algodão) ou impedir que as existentes se desmembrem (como seria o desenvolvimento da pecuária, ou a introdução da grande exploração tipicamente capitalista, empregando técnica avançada), são cada vez mais desfavoráveis as condições de subsistência da grande propriedade, pela atual precariedade das três grandes lavouras extensivas do país: cana-de-açúcar, café e algodão.[17]

Não obstante essas perspectivas, ainda é óbvio o domínio da grande propriedade, nos dias que correm, como foi comprovado pelo censo agrícola de 1940, cujos dados o prof. Costa Pinto interpretou em trabalho recentíssimo.[18] Classificando as propriedades rurais segundo a área, obteve ele os resultados que assim resumimos:[19]

ÁREA	% SOBRE O NÚMERO TOTAL	% SOBRE A ÁREA TOTAL
"Superpropriedades latifundiárias" (de 1000 ha e mais)	1,46	48,31
"Grandes propriedades" (entre 200 e 1000 ha, exclusive)	6,34	24,79
"Médias propriedades" (entre 50 e 200 ha, exclusive)	17,21	15,90
"Pequenas propriedades" (entre 5 e 50 ha, exclusive)	53,07	10,45
"Minifúndios" (de menos de 5 ha)	21,76	0,55

Nem todo proprietário rural possui uma propriedade só. Admitindo-se, porém, com desvantagem, que assim seja, verifica-se que os pequenos e ínfimos proprietários (até 50 ha), representando cerca de três quartos dos donos de terras (74,83%), possuem apenas 11% da área total dos estabelecimentos agrícolas do país. Da área restante (89%), apenas uma parte pequena (15,90%) pertence aos proprietários médios, tocando nada menos de 73,10% da área total aos grandes proprietários (de 200 ha e mais), que representam somente 7,80% do número total dos proprietários. Reunidos, os médios e os grandes proprietários representam pouco mais de um quarto dos donos de terras e suas propriedades cobrem quase nove décimos da área total dos estabelecimentos agrícolas.[20]

A situação dos pequenos proprietários é em regra difícil em nosso país, sobretudo quando em contato com a grande propriedade absorvente. Essa precariedade é agravada pela pouca produtividade do solo nos casos em que o parcelamento da terra foi motivado pela decadência das fazendas. Somam-se ainda as dificuldades de financiamento. E todos esses inconvenientes pesam muito mais sobre as glebas ínfimas — de menos de 5 ha —, que em 1940 compreendiam 21,76% do número total dos estabelecimentos agrícolas. A pequena propriedade próspera constitui exceção, salvo naquelas regiões em que não está sujeita à concorrência da grande, nem se constituiu como legatária de sua ruína.

Este é o quadro que nos apresenta o setor dos proprietários rurais, minoria irrisória da população do país: quadro que reflete a imensa pobreza da gente que vive no meio rural, já que os proprietários de mais de 200 ha não passavam, na data do censo de 1940, de 148622, considerando-se aproximativamente o número de proprietários igual ao de estabelecimentos agrícolas. Como os proprietários médios — de 50 a 200 ha —, segundo o mesmo critério, somavam 327713, teremos para uma população rural de 28353866 habitantes[21] apenas 476335 proprietários de estabelecimentos agrícolas capazes de produzir compensadoramente. É claro que tais dados não exprimem a situação exata de nossa economia agrária, pois também possuímos pequenas propriedades prósperas e grandes propriedades arruinadas; são, contudo, bastante expressivos para nos dar uma ideia bem viva da mesquinha existência que suporta a grande maioria dos milhões de seres humanos que habitam a zona rural do Brasil.[22]

O panorama descrito torna-se ainda mais nítido quando se observam os principais aspectos da composição de classe da nossa sociedade rural. Ainda aqui, basear-nos-emos na elaboração do prof. Costa Pinto, no trabalho anteriormente referido, embora utilizando os resultados a que chegou com apresentação modificada ou com desdobramentos.

O censo agrícola de 1940 forneceu-lhe a seguinte discriminação da população ativa, agrupada segundo a posição ocupada pelas diversas categorias que exercem sua atividade principal na agricultura, pecuária e silvicultura:[23]

CATEGORIAS	NÚMERO (HOMENS E MULHERES)	%
Empregadores	252047	2,67
Empregados	3164203	33,47
Autônomos	3309701	35,01
Membros da família	2565509	28,19
De posição ignorada	62052	0,66
Total	9453512	100,00

Chamando a esse quadro “pirâmide censitária” da sociedade rural, o autor procurou reagrupar os dados segundo critério mais adequado à compreensão da posição de classe dos diversos grupos, para compor o que denominou “pirâmide social” da sociedade rural brasileira. Dois dos grupos acima indicados — “empregadores” e “empregados” — definem-se por si mesmos, e o quinto — “de posição ignorada” — pode ser desprezado, porque abrange somente 0,66% do número total. A dificuldade reside, pois, na interpretação das duas categorias que o censo rotulou de “autônomos” e de “membros da família”. Mas as próprias definições adotadas pelo Serviço competente fornecem indicações muito valiosas.

A categoria dos “autônomos”, representada pelos “que exercem atividade por sua própria conta, ou isoladamente ou com o auxílio, não diretamente remunerado, de pessoas de sua própria família”, compreende, portanto, além dos proprietários de pequenos tratos de terra, os “colonos” ou “rendeiros”, que trabalham em regime de parceria. Tudo indica que a subcategoria dos parceiros é bem maior que a dos pequenos proprietários, e Costa Pinto procurou demonstrá-lo numericamente. Admitindo, como regra, que o pequeno proprietário possui apenas uma propriedade e considerando que para 3309701 “autônomos” só havia, em 1940, 1425291 propriedades de menos de 50 ha, concluiu, aproximativamente, pela existência de 1425291 “autônomos” proprietários contra 1884410 “autônomos” não proprietários, ou seja, 43,07% para os primeiros e 56,93% para os segundos.[24]

Quanto à outra categoria de difícil interpretação, “membros da família”, o seu conceito censitário é o seguinte: são aqueles “que exercem atividade em benefício de outrem, sem receberem salário fixo ou

por tarefa"; esclarecendo a repartição competente que a "grande maioria" são membros das famílias e colaboradores dos "autônomos".[25]

Considerando todos os componentes dessa categoria como ligados ao grupo dos "autônomos",[26] também podemos dividi-la, aproximativamente, na mesma proporção, entre as duas subcategorias dos "autônomos": proprietários e não proprietários. Assim, os 2665509 rotulados como "membros da família" contribuirão com 1517474 para a subcategoria dos "autônomos" não proprietários (que fica elevada a 3401884) e com 1148035 para a dos "autônomos" proprietários (que fica elevada a 2573326).

Se, entretanto, não considerarmos os "membros da família" como ligados exclusivamente à categoria dos autônomos,[27] o cálculo se tornará mais defeituoso, mas em todo caso será ainda muito expressivo, porque a maior margem de erro é desfavorável às conclusões a que devemos chegar. Poderíamos adotar os seguintes critérios:

Em primeiro lugar, admitamos que os "membros da família" do grupo "de posição ignorada" e do grupo de "empregadores" colaborem com estes, nas atividades agrárias, na mesma proporção dos "membros da família" dos "autônomos". Temos aí a primeira margem de erro desfavorável às nossas conclusões, porque é evidente que na classe dos "empregadores" o número de membros de suas famílias que com eles colaboram é proporcionalmente menor.

Em segundo lugar, notamos sensível diferença entre o número de "empregadores" (252047) e o número de médias e grandes propriedades (476335). Isso se explica, naturalmente, pela existência de médios proprietários que não empregam assalariados, ou pela existência de grandes proprietários que possuem mais de uma propriedade, ou, como parece mais provável, por ambos os motivos simultaneamente. Tomaremos, entretanto, aquela diferença (224288) como representativa somente dos médios proprietários que não empregam mão de obra assalariada e, portanto, devem ser incluídos na categoria dos "autônomos". Eis aí uma segunda margem de erro, desfavorável às nossas conclusões, porque não levamos em conta os casos em que mais de uma grande propriedade pertence a uma só pessoa. E tais casos tudo indica serem mais numerosos do que os de médios proprietários que não utilizam "empregados".

Feitos os cálculos pelo critério descrito, os 2665509 da categoria dos "membros da família" se repartirão pela seguinte forma: para os "empregadores", 185519; para os "autônomos" médios proprietários, 164995; para os "autônomos" pequenos proprietários, 1048345; para os "autônomos" não proprietários, 1221070; para os "de posição ignorada", 45580. Da distribuição ficou excluída a categoria dos "empregados", porque estes, por definição, se contam por cabeça.

Agrupando agora os dados obtidos, encontramos para as duas modalidades de cálculo os resultados que seguem:

Modalidade "A"

Divisão dos "membros da família" somente entre os "autônomos", considerados como tais os pequenos proprietários (até 50 ha) e os não proprietários (parceiros):

CATEGORIA	Nº	MEMBROS DA FAMÍLIA	%	Total	%
I. Empregadores	252047	—	—	252047	
II. Autônomos:					
a) pequenos proprietários	1425291		43,07	2573326	27,22
b) não proprietários	1884410	1517474	56,93	3401884	35,98
III. Empregados	3164203	—	—	3164203	33,47
IV. De posição ignorada	62052	—	—	62052	0,66
Total	6788003		100,00	9453512	100,00

Modalidade "B"

Divisão dos "membros da família" por todas as categorias (menos a dos "empregados"), incluindo-se entre os "autônomos", como médios proprietários, a diferença entre o número de "empregadores" e o número de médias e grandes propriedades:

CATEGORIA	Nº	MEMBROS DA FAMÍLIA	%	Total	%
I. Empregadores	252047	185519	6,96	437566	4,63
II. Autônomos:					
a) médios proprietários	224288	164995	6,19	389283	4,11
b) pequenos proprietários	1425291	1048345	39,33	2473636	26,17
c) não proprietários	1660122	1221070	45,81	2881192	30,48
III. Empregados	3164203	—	—	3164203	33,47
IV. De posição ignorada	62052	45580	1,71	107632	1,14
Total	6788003	2665509	100,00	9453512	100,00

Os dois quadros acima constituem desdobramento dos dados apresentados pelo prof. Costa Pinto com base no censo oficial. Subdividimos as categorias censitárias dos "autônomos" e dos "membros da família", segundo os critérios já descritos, e chegamos, na hipótese mais desfavorável às nossas conclusões, ao seguinte resultado: na data indicada, 66,95% da população ativa ocupada na agricultura, pecuária e silvicultura pertenciam às categorias dos empregados e parceiros (não proprietários); somando-se os pequenos proprietários (até 50 ha), cuja situação em muitos lugares é de todo precária,

aquela percentagem sobe a 90,12%.

Não obstante a evidente deficiência dos critérios aproximativos adotados, não será difícil, diante de dados tão impressionantes e referentes à população ativa, avaliar a situação de dependência da gente que trabalha no campo, já que, em termos de generalização, pouca diferença existe entre a miséria do proletário rural e a do parceiro e do pequeno proprietário. Não há, pois, que estranhar os *votos de cabresto*.

DESPESAS ELEITORAIS. MELHORAMENTOS LOCAIS

Há ainda as despesas eleitorais. A maioria do eleitorado brasileiro reside e vota nos municípios do interior.[28] E no interior o elemento rural predomina sobre o urbano.[29] Esse elemento rural, como já notamos, é paupérrimo. São, pois, os fazendeiros e chefes locais que custeiam as despesas do alistamento e da eleição. Sem dinheiro e sem interesse direto, o roceiro não faria o menor sacrifício nesse sentido. Documentos, transporte, alojamento, refeições, dias de trabalho perdidos e até roupa, calçado, chapéu para o dia da eleição, tudo é pago pelos mentores políticos empenhados na sua qualificação e comparecimento.[30] Como os próprios chefes locais são em regra somente "remediados", o suprimento de dinheiro para essas despesas apresenta certas particularidades que, para melhor ordem da exposição, deixamos para examinar mais adiante. O velho processo do *bico de pena* reduzia muito as despesas eleitorais. Os novos códigos, ampliando o corpo eleitoral[31] e reclamando a presença efetiva dos votantes, aumentam os gastos. É, portanto, perfeitamente compreensível que o eleitor da roça obedeça à orientação de quem tudo lhe paga, e com insistência, para praticar um ato que lhe é completamente indiferente.

Esse panorama já se apresenta, aliás, com alguns indícios de modificação, segundo pôde ser observado nas eleições realizadas em 1945 e 1947. No seio do próprio eleitorado rural verificaram-se "traições" dos empregados aos fazendeiros. O fato merece um estudo atento e que ainda não foi feito. Observadores locais costumam atribuí-lo em grande parte à propaganda radiofônica. Nas cidades do interior já são numerosos os aparelhos receptores, e os trabalhadores rurais têm hoje maior possibilidade de contato com a sede urbana pelo uso bastante generalizado do transporte rodoviário. O rádio, aliás, já se vai introduzindo nas próprias fazendas: as baterias resolvem parcialmente o problema da energia. Não se deve esquecer também o grande incremento que se verificou durante a guerra na migração de trabalhadores do campo para atividades urbanas — empreendimentos industriais, construção civil, bases militares —, ou para a extração de borracha e exploração de minérios, especialmente cristal de rocha e mica. A maior facilidade de arranjar emprego nas cidades e as notícias que a respeito lhes chegam de parentes e amigos aguçam o nomadismo da população rural — já habituada a mudar das zonas decadentes para as mais prósperas —,[32] reduzindo o grau de sua dependência em relação ao proprietário da terra. Mas ainda é cedo para tirar qualquer conclusão mais positiva sobre o fenômeno apontado, porque as eleições de 1945 e 1947 apresentaram certas peculiaridades, que lançaram perturbação na tradicional alternativa eleitoral do Brasil: governo e oposição.[33]

A falta de espírito público, tantas vezes irrogada ao chefe político local, é desmentida, com frequência, por seu desvelo pelo progresso do distrito ou município. É ao seu interesse e à sua insistência que se devem os principais melhoramentos do lugar. A escola, a estrada, o correio, o telégrafo, a ferrovia, a igreja, o posto de saúde, o hospital, o clube, o campo de futebol, a linha de tiro, a luz elétrica, a rede de esgotos, a água encanada —, tudo exige o seu esforço, às vezes um penoso esforço que chega ao heroísmo. E com essas realizações de utilidade pública, algumas das quais dependem só do seu empenho e prestígio político, enquanto outras podem requerer contribuições pessoais suas e dos amigos, é com elas que, em grande parte, o chefe municipal constrói ou conserva sua posição de liderança.[34]

Apesar disso, em nossa literatura política, especialmente na partidária, o "coronel" não tem sido poupado. Responsável, em grande parte, pelas vitórias eleitorais dos candidatos do oficialismo, é frequentemente acusado de não ter ideal político. Sua mentalidade estreita, confinada ao município, onde os interesses de sua facção se sobrepõem aos da pátria, seu descaso pelas qualidades ou defeitos dos candidatos às eleições estaduais e federais, tudo isso incute no espírito dos derrotados amarga descrença nas possibilidades do regime democrático em nosso país. E habitualmente esse ceticismo perdura até o momento em que o interessado, concorrendo a nova eleição do lado governista, se possa beneficiar dos votos inconscientes do "coronel".

É fora de dúvida que a mentalidade municipal tem predominado em nossas eleições. Mas é um erro supor que o chefe local assim procede por mero capricho ou porque nele não tenha despontado ou esteja pervertido o sentimento público. Basta lembrar que o espírito governista é a marca predominante dessa mentalidade municipal para vermos que alguma razão mais poderosa que o simples arbítrio pessoal atua naquele sentido. Para falar em termos de generalização, computados os altos e baixos de sua conduta, o "coronel", como político que opera no reduzido cenário municipal, não é melhor nem pior do que os outros, que circulam nas esferas mais largas. Os políticos "estaduais" e "federais" — com exceções, é claro — começaram no município, onde ostentavam a mesma impura falta de idealismo que mais tarde, quando se acham na oposição, costumam atribuir aos chefes locais. O problema não é, portanto, de ordem pessoal, se bem que os fatores ligados à personalidade de cada um possam apresentar, neste ou naquele caso, características mais acentuadas: ele está profundamente vinculado à nossa estrutura econômica e social.

FAVORES E PERSEGUIÇÕES. DESORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO LOCAL

Não se compreenderia, contudo, a liderança municipal só com os fatores apontados. Há ainda os favores pessoais de toda ordem, desde arranjar emprego público até os mínimos obséquios.[35] É neste capítulo que se manifesta o paternalismo, com a sua recíproca: negar pão e água ao adversário. Para favorecer os amigos, o chefe local resvala muitas vezes para a zona confusa que medeia entre o legal e o ilícito, ou penetra em cheio no domínio da delinquência, mas a solidariedade partidária passa sobre todos os pecados uma esponja regeneradora. A definitiva reabilitação virá com a vitória eleitoral, porque, em política, no seu critério, "só há uma vergonha: perder". Por isso mesmo, o filhotismo tanto

contribui para desorganizar a administração municipal.

Um dos principais motivos dessa desorganização é a generalizada incultura do interior, cópia muito piorada da incultura geral do país. Se os próprios governos federal e estaduais têm tanta dificuldade em conseguir funcionários capazes, por isso mesmo improvisando técnicos em tudo da noite para o dia, imagine-se o que será dos municípios mais atrasados. Os inquéritos que se fizeram a esse respeito em vários Estados depois da Revolução de 1930 revelaram coisas surpreendentes. Daí a criação dos departamentos de municipalidades, que, ao lado da assistência técnica prestada às comunas, não tardaram a assumir funções de natureza política. Mas o despreparo do interior só explica uma parte da anarquia administrativa observada em muitas municipalidades. A outra parcela de responsabilidade cabe, de um lado, ao filhotismo, que convoca muitos agregados para a "gamela" municipal, e, de outro lado, à utilização do dinheiro, dos bens e dos serviços do governo municipal nas batalhas eleitorais.

A outra face do filhotismo é o mandonismo, que se manifesta na perseguição aos adversários: "para os amigos pão, para os inimigos pau".[36] As relações do chefe local com seu adversário raramente são cordiais. O normal é a hostilidade.[37] Além disso, como é óbvio, sistemática recusa de favores, que os adversários, em regra geral, se sentiriam humilhados de pedir.

Nos períodos que precedem às eleições é que o ambiente de opressão atinge o ponto agudo.[38] Nos intervalos das campanhas eleitorais, melhoram muito as relações entre as parcialidades do município, chegando eventualmente a ser amenas e respeitosas. É nessa fase que se processam os entendimentos que permitem à facção que está no poder, ou é apoiada pelo governo estadual, engrossar suas fileiras, pela adesão de cabos eleitorais urbanos ou de "coronéis". Esse clima propício ao acordo também atinge seu ponto ótimo por ocasião das eleições, mas na fase que precede à tomada de compromissos. Uma vez definidas as posições, entra-se então na etapa da compressão, que antecede imediatamente ao pleito.[39] Alguns prováveis aderentes podem ser poupados até mais tarde, enquanto subsiste a possibilidade de os chamar ao seio confortável da situação.[40] Outros serão convencidos pelos primeiros indícios de violência. Muitos se absterão de votar para evitar dissabores maiores, e uns poucos faltarão à palavra empenhada. A regra é ser honrado o compromisso que no município se firma de homem para homem, e a quebra de sua palavra repugna tanto ao chefe local quanto o exaspera a traição de companheiros.[41]

Mas há nisso tudo uma ética especial: como os compromissos não são assumidos à base de princípios políticos, mas em torno de coisas concretas, prevalecem para uma ou para poucas eleições próximas. Quando vê a necessidade de mudar de partido (o que significa geralmente aderir ao governo), o chefe local — ou o "coronel" — retarda o seu pronunciamento. Se sofreu alguma desconsideração pessoal, ou deixou de ser atendido em pretensão que reputa importante, já tem aí o motivo da ruptura, porque o cumprimento de sua prestação no acordo não foi correspondido pelo chefe a quem emprestou apoio eleitoral. Quando não houver tais motivos, não lhe faltará o grande argumento: não tem direito de impor aos amigos o sacrifício da oposição. E esse argumento, que pode ser insincero, é em substância verdadeiro e procedente, porque o primeiro dever do chefe local é alcançar a vitória, o que significa obter para sua corrente o apoio da situação estadual.[42]

A rarefação do poder público em nosso país contribui muito para preservar a ascendência dos "coronéis", já que, por esse motivo, estão em condições de exercer, extraoficialmente, grande número de funções do Estado em relação aos seus dependentes. Mas essa ausência do poder público, que tem como consequência necessária a efetiva atuação do poder privado,[43] está agora muito reduzida com os novos meios de transporte e comunicação, que se vão generalizando. A polícia de hoje, salvo em raros Estados, poderá comparecer ao local de perturbação e atuar com relativa eficácia num período de tempo, que cada vez se torna mais curto. A rebeldia do chefe local — tão característica de certo período da Colônia — já não é um meio de consolidar, mas de enfraquecer e minar a influência do "coronel". Ainda assim, como a organização agrária do Brasil mantém a dependência do elemento rural ao fazendeiro, impedindo o contato direto dos partidos com essa parcela notoriamente majoritária do nosso eleitorado, o partido do governo estadual não pode dispensar o intermédio do dono de terras. Mas não se submete a ele senão naquilo que, não sendo fundamental para a situação política estadual, é, contudo, importantíssimo para o fazendeiro na esfera confinada do seu município. Sabe, por isso, o "coronel" que a sua impertinência só lhe traria desvantagens: quando, ao contrário, são boas as relações entre o seu poder privado e o poder instituído, pode o "coronel" desempenhar, indisputadamente, uma larga parcela de autoridade pública.[44] E assim nos aparece este aspecto importantíssimo do "coronelismo", que é o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os "coronéis", que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça.[45]

É claro, portanto, que os dois aspectos — o prestígio próprio dos "coronéis" e o prestígio de empréstimo que o poder público lhes outorga — são mutuamente dependentes e funcionam ao mesmo tempo como determinantes e determinados. Sem a liderança do "coronel" — firmada na estrutura agrária do país —, o governo não se sentiria obrigado a um tratamento de reciprocidade, e sem essa reciprocidade a liderança do "coronel" ficaria sensivelmente diminuída.

Muitos chefes municipais, mesmo quando participam da representação política estadual ou federal, costumam ser tributários de outros, que já galgaram, pelas relações de parentesco ou amizade, pelos dotes pessoais, pelos conchavos ou pelo simples acaso das circunstâncias, a posição de chefes de grupos ou correntes, no caminho da liderança estadual ou federal. Mas em todos esses graus da escala política impera, como não podia deixar de ser, o sistema de reciprocidade,[46] e todo o edifício vai assentar na base, que é o "coronel", fortalecido pelo entendimento que existe entre ele e a situação política dominante em seu Estado, através dos chefes intermediários.

O bem e o mal, que os chefes locais estão em condições de fazer aos seus jurisdicionados, não poderiam assumir as proporções habituais sem o apoio da situação política estadual para uma e outra coisa. Em primeiro lugar, grande cópia de favores pessoais depende fundamentalmente, quando não exclusivamente, das autoridades estaduais. Com o chefe local — quando amigo — é que se entende o governo do Estado em tudo quanto respeite aos interesses do município.[47] Os próprios funcionários estaduais, que servem no lugar, são escolhidos por sua indicação. Professoras primárias, coletor, funcionários da coletoria, serventuários da justiça, promotor público, inspetores do ensino primário, servidores da saúde pública etc., para tantos cargos a indicação ou aprovação do chefe local costuma ser

de praxe. Mesmo quando o governo estadual tem candidatos próprios, evita nomeá-los, desde que venha isso a representar quebra de prestígio do chefe político do município. Se algum funcionário estadual entra em choque com este, a maneira mais conveniente de solver o impasse é removê-lo, às vezes com melhoria de situação, se for necessário. A influência do chefe local nas nomeações atinge os próprios cargos federais, como coletor, agente do correio, inspetor de ensino secundário e comercial etc. e os cargos das autarquias (cujos quadros de pessoal têm sido muito ampliados), porque também é praxe do governo da União, em sua política de compromisso com a situação estadual, aceitar indicações e pedidos dos chefes políticos nos Estados.

A lista dos favores não se esgota com os de ordem pessoal. É sabido que os serviços públicos do interior são deficientíssimos, porque as municipalidades não dispõem de recursos para muitas de suas necessidades. Sem o auxílio financeiro do Estado, dificilmente poderiam empreender as obras mais necessárias, como estradas, pontes, escolas, hospitais, água, esgotos, energia elétrica. Nenhum administrador municipal poderia manter por muito tempo a liderança sem realizar qualquer benefício para sua comuna. Os próprios fazendeiros, que carecem de estradas para escoamento de seus produtos e de assistência médica, ao menos rudimentar, para seus empregados, acabariam por lhe recusar apoio eleitoral. E o Estado — que, por sua vez, dispõe de parcos recursos, insuficientes para os serviços que lhe incumbem — tem de dosar cuidadosamente esses favores de utilidade pública. O critério mais lógico, sobretudo por suas consequências eleitorais, é dar preferência aos municípios cujos governos estejam nas mãos dos amigos. É, pois, a fraqueza financeira dos municípios um fator que contribui, relevantemente, para manter o "coronelismo", na sua expressão governista.[48]

O apoio oficial revela-se ainda precioso no capítulo das despesas eleitorais, que os chefes locais não podem custear sozinhos, embora muitos se sacrifiquem no cumprimento desse dever. Por isso, é de praxe que os candidatos também contribuam, assumindo, alguns, pesadas responsabilidades financeiras para disputar a cadeira desejada. Mas, como é notório, são os cofres públicos que costumam socorrer os candidatos e os chefes locais governistas nessa angustiosa emergência. Os auxílios são dados, algumas vezes, em dinheiro de contado, ou pelo pagamento direto de serviços e utilidades. Outras vezes, o auxílio é indireto, através de contratos, que deixem boa margem de lucros, ou pela cessão de edifícios, transporte, oficinas gráficas, material de propaganda etc. Dos recursos, tradicionalmente ínfimos, de nossas municipalidades, uma boa parte, em época de eleição, destina-se a essa finalidade.[49] Entre os motivos que tornam tão acirradas as eleições municipais no Brasil, este ocupa, conseguintemente, lugar de destaque. O Estado e, eventualmente, a União e as entidades autárquicas também costumam contribuir com fundos ou serviços, para uso exclusivo — é claro — dos candidatos governistas.[50]

Tudo isso se inclui na categoria do "bem" que os chefes locais podem praticar, quando dispõem do governo municipal e estão aliados ao governo estadual.

Por outro lado, aquele que pode fazer o bem se torna mais poderoso quando está em condições de fazer o mal. E aqui o apoio do oficialismo estadual ao chefe do município, seja por ação, seja por omissão, tem a máxima importância. Neste capítulo, assumem relevo especial as figuras do delegado e do subdelegado de polícia.[51] A nomeação dessas autoridades é de sumo interesse para a situação dominante no município e constitui uma das mais valiosas prestações do Estado no acordo político com os chefes locais. Embaraçar ou atrapalhar negócios ou iniciativas da oposição, fechar os olhos à

perseguição dos inimigos políticos, negar favores e regatear direitos ao adversário — são modalidades diversas da contribuição do governo estadual à consolidação do prestígio de seus correligionários no município. Mas nada disso, via de regra, se compara a esse trunfo decisivo: pôr a polícia do Estado sob as ordens do chefe situacionista local.

Em certas circunstâncias, as ameaças e violências desempenham função primordial, porque semelhantes processos podem, por vezes, garantir o governo municipal à corrente local menos prestigiada. Mas a regra não é esta: a regra é o recurso simultâneo ao favor e ao porrete. Compreende-se isso perfeitamente, quando se considera que à situação dominante no Estado o que interessa é consolidar-se com o mínimo de violência. A não ser um desequilibrado, ninguém pratica o mal pelo mal: em política, principalmente, recorre-se à violência quando outros processos são mais morosos, ou ineficazes, para o fim visado. Por isso mesmo, frequentemente, o oficialismo estadual apoia a corrente que já conseguiu posição preponderante no município.[52] Outras vezes, força acordos, com partilha das vantagens. Em virtude desses entendimentos — tréguas menos ou mais prolongadas — pode um dos grupos adversários, mais bem aquinhoado ou com menor disposição para o ostracismo, aderir em definitivo. A corrente preferida fica, assim, majoritária, desaparecendo, daí por diante, a necessidade da conciliação.

É evidente, como já ficou indicado, que nem todos os chefes de facções municipais e nem todos os "coronéis" são aliados do oficialismo estadual. Podem estar na oposição, como se vê em quase todos os municípios. Mas a situação de oposicionista, no âmbito municipal, é tão desconfortável que a regra é ficar na oposição somente quem não pôde ficar com o governo. Segundo já tem sido observado, as correntes políticas municipais se digladiam com ódio mortal, mas comumente cada uma delas o que pretende é obter as preferências do governo do Estado; não se batem para derrotar o governo no território do município, a fim de fortalecer a posição de um partido estadual ou nacional não governista: batem-se para disputar, entre si, o privilégio de apoiar o governo e nele se amparar. Na palavra autorizada de Basílio de Magalhães, quando "nos municípios surgem facções, de ordinário em acirrada pugna umas com as outras, todas conclamam desde logo, chocalhantemente, o mais incondicional apoio ao situacionismo estadual".[53] O maior mal que pode acontecer a um chefe político municipal é ter o governo do Estado como adversário. Por isso, busca o seu apoio ardorosamente. As eleições municipais constituem pelejas tão aguerridas em nosso país, justamente porque é pela comprovação de possuir a maioria do eleitorado no município que qualquer facção local mais se credencia às preferências da situação estadual. A esta, como já notamos, o que mais interessa é ter nas eleições estaduais e federais, que se seguirem, maior número de votos, com menor dispêndio de favores e mais moderado emprego da violência. Apoiar a corrente local majoritária é, pois, o meio mais seguro de obter esse resultado, inclusive porque a posse do governo municipal representa, para ela e para o governo estadual, um fator positivo nas eleições, balança em que tanto pesam o dinheiro público e os benefícios de procedência oficial.

A essência, portanto, do compromisso "coronelista" — salvo situações especiais que não constituem regra — consiste no seguinte: da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta branca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao

município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar.

A AUTONOMIA MUNICIPAL E O "CORONELISMO"

Ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinhamento das instituições municipais. A atrofia dos nossos municípios tem resultado de processos vários: penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da polícia nos pleitos locais etc. Passado o período áureo das câmaras coloniais, sobrevieram a miúda interferência régia e a tutela imperial. A brisa autonomista do começo da República em breve tempo deixou de soprar, e ventos contrários passaram a impulsionar a política do municipalismo no Brasil. Em 1934, tivemos um novo surto autonômico, interrompido pelo Estado Novo.[54] E só agora, em 1946, a terceira Constituinte republicana pôs o problema do municipalismo entre suas primeiras cogitações, encarando principalmente o aspecto fundamental da receita. O movimento de 46 é uma continuação mais consciente e consequente do de 34, embora certos detalhes emprestem a um e outro particularidades dignas de registro. Até onde, porém, o novo municipalismo resultará em reforçamento efetivo da autonomia política das comunas, eis uma questão em aberto, que só o tempo resolverá.

Entretanto, ao lado da falta de autonomia *legal*, a que aludimos, os chefes municipais governistas sempre gozaram de uma ampla autonomia *extralegal*. Em regra, a sua opinião prevalece nos conselhos do governo em tudo quanto respeite ao município, mesmo em assuntos que são da competência privativa do Estado ou da União, como seja a nomeação de certos funcionários, entre os quais o delegado e os coletores. É justamente nessa autonomia extralegal que consiste a carta branca que o governo estadual outorga aos correligionários locais, em cumprimento da sua prestação no compromisso típico do "coronelismo". É ainda em virtude dessa carta branca que as autoridades estaduais dão o seu concurso ou fecham os olhos a quase todos os atos do chefe local governista, inclusive a violências e outras arbitrariedades.

Opera-se, pois, uma curiosa inversão no exercício da autonomia local. Se garantida juridicamente contra as intromissões do poder estadual e assentada em sólida base financeira, a autonomia do município seria naturalmente exercida, no regime representativo, pela maioria do eleitorado, através de seus mandatários nomeados nas urnas. Mas com a autonomia legal cerceada por diversas formas, o exercício de uma autonomia extralegal fica dependendo inteiramente das concessões do governo estadual. Já não será um direito da maioria do eleitorado; será uma dádiva do poder. E uma doação ou delegação dessa ordem beneficiará necessariamente aos amigos do situacionismo estadual, que porventura estejam com a direção administrativa do município. Quando for este o caso, o município pode ter até relativa prosperidade, inclusive através da realização dos serviços públicos locais mais importantes. Se ocorre estar no governo municipal uma corrente política desvinculada da situação estadual, é claro que não lhe será outorgada a autonomia extralegal que receberia se partilhasse das

suas preferências políticas. Terá, portanto, de se mover estritamente dentro dos mirrados quadros de sua autonomia legal, que só tem disposto de uma receita pública insuficiente para atender aos encargos locais mais elementares. Além disso, as atribuições privativas do Estado referentes ao município (especialmente nomeações) passarão a ser exercidas não de acordo com o governo municipal oposicionista, mas segundo as indicações da oposição municipal governista. Fica, assim, ao inteiro critério do governo estadual respeitar, ou não, as preferências da maioria do eleitorado local, no que entende com os assuntos do seu peculiar interesse.

Dentro deste quadro, o êxito de uma parcialidade nas eleições municipais será uma vitória de Pirro, a não ser que ela já seja, ou venha a tornar-se aliada da situação estadual. Por virtude dessa completa inversão de papéis, é evidente que, em regra, os candidatos aos cargos municipais sufragados pela maioria do eleitorado não resultam de uma seleção espontânea, mas de uma escolha mais ou menos forçada. Se os candidatos ao governo municipal, que forem apoiados pelo governo estadual, são os que têm maiores oportunidades de fazer uma administração proveitosa, esse fato já predispõe decisivamente grande número de eleitores em favor do partido local governista. Em tais circunstâncias, mesmo as eleições municipais mais livres e regulares funcionarão, frequentemente, como simples chancela de prévias nomeações governamentais. Autêntica mistificação do regime representativo.

O argumento, muito usado, de que a autonomia local favorece as administrações perdulárias ou corruptas, pela impossibilidade de um controle do alto, é geralmente documentado com a experiência do regime de 1891 na maior parte dos Estados. Mas, se o Estado, no regime de 1891, dispunha de completa ascendência política sobre os chefes locais, por que não a exercia no sentido de moralizar a administração municipal? Por que só a utilizava para impor candidatos nas eleições estaduais e federais? Essas perguntas desnudam o fato verdadeiro que o próprio argumento encobre. A “vista grossa” que os governos estaduais sempre fizeram sobre a administração municipal, deixando de empregar sua influência política para moralizá-la, fazia parte do sistema de compromisso do “coronelismo”. Estava incluída na carta branca que recebiam os chefes locais, em troca do seu incondicional apoio aos candidatos do governo nas eleições estaduais e federais.

Ainda assim, ocorre perguntar: por que os governos estaduais pagavam tão elevado preço pelo apoio dos chefes locais, deixando que o esbanjamento ou a corrupção devastassem a administração dos municípios? A resposta não parece difícil: os cofres e os serviços municipais eram instrumentos eficazes de formação da maioria desejada pelos governos dos Estados nas eleições estaduais e federais. Além disso, não lhes caberia qualquer direta responsabilidade pelas malversações, que corriam por conta e risco dos próprios chefes locais. O preço caro, pago pelo Estado em troca do apoio eleitoral dos chefes locais, era, portanto, uma condição *objetiva* para que esse apoio correspondesse aos fins visados pelo governo estadual.

FRAGMENTAÇÃO DA HEGEMONIA SOCIAL DOS DONOS DE TERRAS

Se a atitude do Poder Executivo — ao qual cabe a chefia da política estadual — em relação aos municípios parece satisfatoriamente explicável, através do mecanismo que descrevemos, o mesmo não

acontece com a atitude dos legisladores estaduais, no votarem as leis de organização municipal, que favoreciam tamanha inversão do sistema representativo. Em sua maioria, homens do interior, chefes políticos municipais, como explicar que consentissem na mistificação das preferências do eleitorado local, forçado a pender quase sempre para o lado governista em consequência do amesquinhamento do município? O motivo primário seria certamente o receio de não serem reincluídos na chapa oficial e, portanto, de perderem a *chance* de voltar ao Congresso do Estado, ou alçar até ao Congresso da República. Excluídos da chapa do governo, o sistema de compromisso "coronelista", que já analisamos, contribuiria para derrotá-los em seus próprios municípios. Mas, afora esse motivo político, muito ponderável (pois o governo, além do conformismo do eleitorado "coronelista", ainda se valia da fraude e da coação para vencer nas urnas), haveria outra razão mais profunda.

A primeira observação de quem estuda o "coronelismo" é, natural e acertadamente, atribuí-lo à hegemonia social do dono de terras. Mas é preciso entender essa hegemonia apenas em relação aos dependentes da sua propriedade, que constituem o seu maço de *votos de cabresto*. Não é possível compreender essa hegemonia em relação a todo o município. Um município divide-se em distritos: o distrito da sede — urbano — escapa à influência do "coronel" que não seja ao mesmo tempo chefe político municipal; e cada um dos distritos rurais se compõe de diversas fazendas.[55] Essa fragmentação da hegemonia social no interior tende a prosseguir nas zonas de lavoura decadente, ou pouco produtiva, pelo empobrecimento dos proprietários, e ainda por efeito do nosso regime sucessório.[56]

Se um só "coronel" fosse dono de um distrito inteiro, a sua hegemonia social, resultante da propriedade da terra, seria incontestável naquela circunscrição, o mesmo ocorrendo em relação a todo o município, quando fosse o caso. Havendo, porém, como é a regra, vários fazendeiros em cada distrito e número bem maior em cada município, seria natural que, espontaneamente, se agrupassem em mais de uma corrente partidária, atendendo aos diversos fatores que determinam as ligações políticas municipais. O agrupamento dos fazendeiros do distrito, em torno de um deles, e o dos chefes distritais, ao redor do chefe municipal — excluída a influência governamental de que adiante falaremos —, explicam-se por diversas razões: por motivos de ordem pessoal (maior vocação, capacidade ou habilidade); pela tradição (permanência da chefia na mesma família); pela situação econômica (propriedades mais ricas, com maior número de eleitores, ou maiores disponibilidades para gastos eleitorais) etc. Dessa variabilidade dos motivos de ligação partidária, resultaria um equilíbrio muito instável para as forças políticas locais, que se agravaria pela comum vacilação do eleitorado urbano, menos submisso e, portanto, de manifestação mais dificilmente previsível. Que sucederia, nessas condições, se a sorte da chefia política do município dependesse exclusivamente do eleitorado, isto é, dos cabos eleitorais urbanos e de cada um dos diversos fazendeiros dos distritos? Cada eleição, com toda probabilidade, seria uma batalha incerta, ou pelo menos muito custosa. Os riscos do pleito aumentariam consideravelmente, prevalecendo no combate os chefes que tivessem, de fato, maior capacidade *pessoal* de liderança. Mas, como as chefias locais são muitas vezes adquiridas pelo acaso do nascimento, do matrimônio ou de alguma amizade protetora, em todos esses casos, quando faltassem ao chefe qualidades positivas de liderança, a sua sorte política estaria por um fio em cada novo pleito que se travasse.

O que impede que o panorama político municipal se apresente por toda parte do modo por que

aqui o imaginamos é justamente a força aglutinadora do governo, aumentada na razão direta do amesquinhamento do município. O poder de coesão do governo livra os pleitos municipais de grande parte dos riscos apontados, porque predispõe o eleitorado em favor dos candidatos governistas. Isso explicaria, talvez, a atitude dos próprios legisladores estaduais, que deixavam de utilizar seus poderes constitucionais para vitalizar a organização municipal e, assim, contribuir para libertar o seu eleitorado da influência absorvente que sobre ele exerce o governo através dos chefes locais e dos "coronéis". Se, por um lado, ficavam os deputados estaduais jungidos ao governo, de quem dependia em última análise a sorte da eleição, por outro, a sua reeleição ou a sua promoção na carreira política estariam garantidas, enquanto soubessem ou pudessem manter boas relações com a situação do seu Estado.

Tudo isso indica que o problema do "coronelismo", aparentemente simples, apresenta no seu mecanismo interno grande complexidade. Não há dúvida, entretanto, que ele é muito menos produto da importância e do vigor dos senhores de terras do que da sua decadência. A debilidade dos fazendeiros só aparenta fortaleza em contraste com a grande massa de gente que vive, mesquinhamente, sob suas asas e enche as urnas eleitorais a seu mandado. O "coronelismo" assenta, pois, nessas duas fraquezas: fraqueza do dono de terras, que se ilude com o prestígio do poder, obtido à custa da submissão política; fraqueza desamparada e desiludida dos seres quase sub-humanos que arrastam a existência no trato das suas propriedades.[57]

Muito longe estão os "coronéis" de hoje e de ontem — que tão repetidamente têm de apelar para o braço do delegado de polícia — daqueles rebeldes e poderosos senhores rurais de certo período colonial, que eram o governo e a lei de seus domínios. O poder que uns e outros ostentam, embora possa apresentar aspectos exteriores semelhantes, é expressão, num caso, da força de um sistema escravista e patriarcal em seu apogeu e, no outro, da fragilidade de um sistema rural decadente, baseado na pobreza ignorante do trabalhador da roça e sujeito aos azares do mercado internacional de matérias-primas e de gêneros alimentícios que não podemos controlar.

A melhor prova de que o "coronelismo" é antes sintoma de decadência do que manifestação de vitalidade dos senhores rurais nós a temos neste fato: é do sacrifício da autonomia municipal que ele se tem alimentado para sobreviver.

2. Atribuições municipais

CONCEITO QUANTITATIVO

Precisar quais devam ser, numa boa organização administrativa, as atribuições municipais, é tarefa de extrema dificuldade. As indicações muito gerais pouco esclarecimento podem trazer. Quando se diz, por exemplo, que devem caber ao município as tarefas de natureza local, ou do seu peculiar interesse, resta ainda definir o conceito auxiliar tomado para referência. A dificuldade aumenta quando se observa que certos assuntos, que ontem só diziam respeito à vida de um município, podem hoje interessar a diversos, a todo um Estado, ou mesmo ao país inteiro. Essa variação, no tempo, da área territorial sobre a qual repercute um grande número de problemas administrativos torna muito relativa a noção de peculiar interesse do município, ou de interesse local, perturbando a solução do assunto no terreno doutrinário.

De resto, não comporta o plano deste trabalho discutir questões do municipalismo ideal, mas tão somente procurar compreender alguns aspectos do municipalismo que o nosso país efetivamente tem conhecido. Nesse sentido, o que mais importa é verificar como se tem ampliado ou restringido a esfera própria do município, comparando as diversas fases umas com as outras e não com qualquer modelo erigido *a priori* em definitivo critério de aferição.

Dentro dessa orientação, começaremos no período da mais ampla expansão das câmaras, nos tempos coloniais, e seguiremos, daí por diante, as sucessivas limitações impostas à autonomia dos municípios, malgrado as diversas manifestações, quase sempre esporádicas, em favor de maiores franquias municipais.

APOGEU DAS CÂMARAS COLONIAIS

Somente nas localidades que tivessem pelo menos a categoria de *vila*, concedida por ato régio,[1] podiam instalar-se as câmaras municipais, cuja estrutura foi transplantada de Portugal, a princípio, na conformidade das Ordenações Manuelinas e, mais tarde, das Filipinas. A câmara propriamente dita[2] compunha-se dos dois juízes ordinários, servindo um de cada vez,[3] ou do juiz de fora (onde houvesse)[4] e dos três vereadores. Eram também oficiais da câmara com funções especificadas o procurador, o tesoureiro e o escrivão, investidos por eleição, da mesma forma que os juízes ordinários e os vereadores. A própria câmara é que nomeava os juízes de vintena, almotacés, depositários, quadrilheiros e outros funcionários.

Os oficiais da câmara, especialmente os vereadores em suas deliberações conjuntas com o juiz, e os funcionários subordinados incumbiam-se, no limite de suas atribuições, de todos os assuntos de ordem local, não importando que fossem de natureza administrativa, policial ou judiciária. Os atos de conteúdo normativo constavam principalmente das posturas e editais, subordinados ao controle de legalidade e de conveniência exercido pelo ouvidor, que tinha funções de corregedor de comarca, o

qual por sua vez era subordinado a outras autoridades na hierarquia administrativa colonial.[5] Ao ouvidor incumbia, assim, determinar às autoridades locais que “façam as benfeitorias públicas, calçadas, pontes, fontes, poços, chafarizes, caminhos, casas do Concelho, picotas, e outras benfeitorias, que forem necessárias, mandando logo fazer as que cumprir de novo sejam feitas, e reparar as que houverem mister reparo”.[6] Resumindo as atribuições de caráter local, dispunham as Ordenações que “aos vereadores pertence ter carrego de todo o regimento da terra e das obras do Concelho, e de tudo o que puderem saber, e entender, porque a terra e os moradores dela possam bem viver, e nisto hão de trabalhar”.[7] Para satisfação desses encargos, dispunham as câmaras de rendas próprias, em regra exíguas, ou recorriam a contribuições especiais para determinada obra.[8]

Não se pode, entretanto, compreender o funcionamento das instituições daquele tempo, inclusive das autoridades locais, com a noção moderna da separação de poderes, baseada na divisão das funções em legislativas, executivas e judiciárias.[9] Havia, nesse terreno, atordoadora confusão, exercendo as mesmas autoridades funções públicas de qualquer natureza, limitadas quantitativamente pela definição, nem sempre clara, das suas atribuições, e subordinadas a um controle gradativo, que subia até ao rei.[10]

Descrevendo as câmaras da Colônia, observa Carvalho Mourão que tinham

> funções muito mais importantes do que as das modernas municipalidades. Assim é que, além das atribuições de interesse peculiar do município, exerciam elas funções hoje a cargo do Ministério Público, denunciando crimes e abusos aos juízes, desempenhavam funções de polícia rural e de inspeção da higiene pública, auxiliavam os alcaides no policiamento da terra e elegiam grande número de funcionários da administração geral, tais como: os almotacés, assistidos do alcaide-mor;[11] os quatro *recebedores das sisas*, os depositários judiciais, o do cofre de órfãos, o da décima, os avaliadores dos bens penhorados, o escrivão das armas, os *quadrilheiros* — guardas policiais do termo — e outros funcionários. Tinham, além disso, as Câmaras o direito de nomear procuradores às Cortes [...][12]

Afora as funções policiais e judiciárias, de que trataremos com mais minudência em outro lugar,[13] o exercício das atribuições da câmara competia, ou aos vereadores reunidos com o juiz, ou especificamente a determinado funcionário. O procurador, por exemplo, requeria e fiscalizava as obras de que necessitassem os bens do concelho, cobrava as multas, representava o concelho em juízo e funcionava como tesoureiro, onde não houvesse. O tesoureiro arrecadava as rendas e fazia as despesas determinadas pelos vereadores, e o escrivão funcionava como secretário e encarregado da escrituração da câmara e como escrivão judicial nas causas de jurisdição desta.[14]

O regime municipal sob o domínio holandês apresentava certas peculiaridades,[15] e os aldeamentos de índios administrados por ordens religiosas não podiam ser considerados exemplos de governo local.[16]

Não é possível, contudo, saber o que eram as câmaras coloniais pelo simples exame da legislação aplicável. Se, no entender de Carvalho Mourão, não chegamos a ter municipalismo original, as “pretensões exorbitantes” e os “ímpetos de rebeldia” das câmaras, que ele qualifica de “fatos acidentais”,[17] refletiram durante muito tempo o estado social da Colônia, com o poder privado desafiando o poder público e quase sempre tolerado e não raro estimulado pela Coroa. Durante período bem longo — cujo termo final Caio Prado Jr. situa em meados do século XVII, como adiante veremos —, as câmaras exerceram imenso poder, que se desenvolveu à margem dos textos legais e

muitas vezes contra eles. Não raro, porém, a Coroa sancionava usurpações, praticadas através das câmaras pelos onipotentes senhores rurais. Legalizava-se, assim, uma situação concreta, subversiva do direito legislado, mas em plena correspondência com a ordem econômica e social estabelecida nestas longínquas paragens. Seria difícil conter essas manifestações do poder privado em uma estrutura cuja unidade fundamental — que imprimia o seu selo no conjunto das demais instituições — era o extenso domínio rural, essencialmente monocultor e construído sobre o trabalho escravo.[18] O rei, muitas vezes, era ou se mostrava impotente para deter o mandonismo desses potentados, que dominavam câmaras e, por meio delas, todo o espaço territorial compreendido em sua jurisdição. A massa da população — composta em sua grande maioria de escravos e dos trabalhadores chamados livres, cuja situação era de inteira dependência da nobreza fundiária[19] — também nada podia contra esse poderio privado, ante o qual se detinha, por vezes, a própria soberania da Coroa.

Não seria, pois, de estranhar que no período aludido, de dominação quase exclusiva do senhoriato fundiário, tivessem as câmaras municipais — instrumento do seu poder na ordem política — uma larga esfera de atribuições, que resultava muito menos da lei do que da vida. “Se dentro do sistema político vigente da colônia” — diz Caio Prado Jr. — “só descobrimos a soberania, o *poder político* da Coroa vamos encontrá-lo, *de fato*, investido nos proprietários rurais, que o exercem através das administrações municipais.”[20]

Referindo-se às câmaras de São Luís e Belém, assim descreve João Francisco Lisboa, em trecho clássico, “o imenso poder político que se arrogam os senados das duas cidades”:[21]

> Do exame e estudo dos seus arquivos, das memórias do tempo, e das leis e cartas régias consta que os mesmos senados, com direito ou sem ele, taxavam o preço ao jornal dos índios, e mais trabalhadores livres em geral, aos artefatos dos ofícios mecânicos, à carne, sal, farinha, aguardente, ao pano e fio de algodão, aos medicamentos, e ainda às próprias manufaturas do reino. Regulavam o curso e valor da moeda da terra, proviam tributos, deliberavam sobre entradas, descimentos, missões, a paz e a guerra com os índios, e sobre a criação de arraiais e povoações. Prendiam e punham a ferros a funcionários e particulares, faziam alianças políticas entre si, chamavam finalmente à sua presença, e chegavam até a nomear e suspender governadores e capitães. Esta vasta jurisdição exercitavam-na só por si nos casos de somenos importância; nos mais graves, porém, convocavam as chamadas juntas gerais, nas quais se deliberava à pluralidade de votos da nobreza, milícia e clero.[22]

Entre as causas dessa usurpadora extensão de atribuições,[23] que perdura pelo menos até meados do século XVII, ocupa lugar de relevo a insuficiência do aparelhamento administrativo no território extenso, inculto e quase despovoado, ou seja, a fraqueza do poder público. Em outras palavras, o fator básico dessa situação era o isolamento em que viviam os senhores rurais, livres, portanto, de um elemento efetivo de contraste de sua autoridade. Além disso, como constituíam a vanguarda da Coroa na ocupação da terra nova, defendida pelo gentio belicoso e ameaçada por outras potências europeias, não era muito considerável a margem de conflito entre o poder privado da nobreza territorial e o poder público, encarnado no rei e em seus agentes. Por isso mesmo, a Metrópole não somente se resignava ante a prepotência dos colonos, como ainda lhes conferia prerrogativas especiais. Protegia, por exemplo, os grandes fazendeiros contra a concorrência dos pequenos produtores de aguardente, mandando destruir as engenhocas; tornava as câmaras privativas dos proprietários de terras, vedando a eleição de mercadores; resguardava o patrimônio dos senhores de engenho, proibindo que fossem executados por

dívidas etc.[24] Por tudo isso, o latifúndio monocultor e escravocrata representava, a essa época, o verdadeiro centro de poder da Colônia: poder econômico, social e político.[25]

REAÇÃO DA COROA. FORTALECIMENTO DO PODER REAL APÓS A TRASLADAÇÃO DA CORTE

Viveiros de Castro contesta que as câmaras coloniais tenham exercido tão amplas atribuições com o beneplácito real. Em sua opinião,

> a distância em que estavam da Corte animava as câmaras municipais a invadirem sem cerimônia a seara alheia; mas o rei severamente as repreendia quando o fato chegava ao seu conhecimento, como fez, por exemplo, nas cartas régias de 4 de dezembro de 1677, 12 de abril de 1693, 20 de novembro de 1700 e 28 de março de 1794, nas quais está formalmente declarado que as câmaras eram subordinadas aos governadores, cujas ordens deviam cumprir, *mesmo que tais ordens fossem ilegais, e contrárias à jurisdição das câmaras*.[26]

Não temos a menor intenção de enveredar pelas controvérsias históricas, nem estamos habilitados para tanto, mas a observação de Viveiros de Castro pode muito bem harmonizar-se com as afirmações precedentes, quando notamos que as ordens régias por ele invocadas[27] pertencem ao período em que a Coroa já começara a refrear a nobreza rural da Colônia. Nessa época já reagia o rei, para afirmar a autoridade pública do Estado contra a autoridade pessoal do *pater familias*, que era ao mesmo tempo senhor de escravos, dono de "plantação" e general de exército privado. A mais antiga das ordens reais mencionadas data de 1677, e é sabido que em fins do século XVII e começos do XVIII, coincidindo em grande parte com a descoberta e exploração das minas, a autoridade real na Colônia se reforça extraordinariamente.

Caio Prado Jr. situa em tempos mais recuados a reação da Coroa, que teria começado a manifestar-se de modo efetivo na segunda metade do século XVII, principalmente depois de sacudido o jugo espanhol e expulsos os holandeses.[28] Por essa época já tinha a Metrópole maior disponibilidade de forças para poder desempenhar, em terras brasileiras, grande parte do papel que vinha deixando a cargo da nobreza rural. O incremento do comércio, predominantemente lusitano, e o aumento das populações urbanas contribuem para esse resultado. Mas na motivação dessa mudança avulta o desenvolvimento da economia colonial: quanto mais a Colônia crescia economicamente, mais se sentia peada pelo monopólio mercantil de Portugal e pela proibição, que lhe fora imposta, de exercer atividades industriais.[29] Agravava-se a divergência de interesses entre colonos e colonizadores, e a decadência do comércio luso com as Índias aumentaria o zelo de Portugal pelas terras americanas, de que passara a depender. A descoberta das minas viria a precipitar essa transformação. Enquanto os interesses da nobreza rural deixavam ampla margem aos da Metrópole e esta não se achava em condições de exigir mais, o poder privado dos colonos encontrou aprovação e estímulo de parte da Coroa; mas esta passou a censurar, conter e punir os súditos independentes, quando os interesses de uma e outros entraram a colidir mais violentamente e o rei já estava em situação de não suportar insolências. Essa alteração, é evidente, não se operou de modo brusco, nem retilíneo: processou-se paulatinamente, com avanços e recuos, mas conduzindo de maneira irresistível ao fortalecimento do

poder real.

O estudo das lutas de famílias no Brasil ilustra bastante, em outro setor da vida social, o mesmo processo de vitalização da autoridade pública e decadência do poder privado, cujos remanescentes ainda hoje sobrevivem, mas aliados do poder político, e não mais em oposição a ele. Essas lutas são, em si mesmas, indício evidente da ausência ou fraqueza do poder público. A intervenção do Estado em tais disputas, a princípio em caráter de mediação, depois como órgão efetivamente jurisdicional, acompanha a linha de fortalecimento do poder político da Coroa, na medida em que as novas condições econômicas e sociais da Colônia e da Metrópole permitiam ou impunham essa modificação.[30]

As câmaras municipais, instituições em que mais diretamente se refletia a influência do campo, não podiam ficar imunes às transformações aludidas. Nelas tinha a Coroa de pôr especial cuidado, no seu embate com os nobres da terra; e estes, por sua vez, depois que se apossaram do poder central, não podiam perder de vista o município, importante peça no jogo político interno de um país de vida predominantemente agrária. O estudo da evolução do nosso sistema eleitoral ilustra bastante este ponto.

Na primeira fase desse longo processo — na fase de implantação efetiva da autoridade régia sobre o mandonismo privado —, não necessitava a Coroa de profundas reformas no ordenamento jurídico vigente, pois a expansão das câmaras se fizera sobretudo à margem do regime das Ordenações ou contra ele. Tinha apenas que recuar nas concessões feitas às câmaras dos senhores rurais e dar execução ao código filipino, ou utilizar-se dos expedientes que este já permitia.

Portanto, anuladas ou reduzidas as concessões da legislação extravagante, o que tinha a Coroa de fazer, para impor efetivamente sua autoridade, era prestigiar e melhor aparelhar seus agentes na Colônia, especialmente juízes de fora, ouvidores, governadores. Sem dúvida, não se limitou a isso, e chegou a nomear ela própria, como oportunamente veremos, autoridades locais de investidura eletiva.

O regime administrativo instaurado nas regiões auríferas[31] demonstra suficientemente como a pressão de um interesse maior tornou mais presente e ativa a autoridade da Metrópole. Por isso mesmo, a Guerra dos Emboabas tem um valor tão altamente simbólico da hegemonia da Coroa sobre seus turbulentos colonos.[32] A administração do Distrito Diamantino constituirá outro exemplo, e, justamente por ser exagerado, é expressivo e útil para a compreensão do processo que produziu o fortalecimento do poder do rei.[33]

A trasladação da Corte para o Brasil e, depois, a independência e a constitucionalização do país muito contribuíram para acelerar o processo de redução progressiva do poder privado. Mais próximo e mais bem aparelhado, pôde o governo estender sua autoridade sobre o território nacional com muito maior eficiência. No correr do século XIX (sobretudo com a reação conservadora que, a partir de 1840, erigiu a centralização política e administrativa em princípio básico de governo), assistimos a um trabalho perseverante de consolidação do poder do Estado.

O fato novo e de grande significação, que então se observa, é que o poder público, especialmente a partir da abdicação de d. Pedro I, deixa de ser expressão de alguma coisa colocada acima e fora do país, para refletir em sua composição justamente as forças políticas de nossa própria terra. Já o problema político não se põe em termos de uma disputa entre Colônia e Metrópole, nem entre interesses portugueses e brasileiros. O Sete de Abril (já que, para melhor compreensão, convém tomar um

acontecimento marcante como ponto de referência) assinala a completa transferência do poder para as mãos do senhoriato rural, que deixava assim de operar no plano restrito das municipalidades para projetar sua importância econômica, social e, portanto, política em toda a extensão do Império. Afastada a Metrópole como força de contraste e reduzidos os interesses lusitanos à situação de não poderem mais influir eficazmente nos acontecimentos, outros serão os contendores nas disputas políticas que daí por diante vão encher as páginas de nossa história. Durante a Regência — período que ainda está a exigir estudos mais completos e profundos —, as lutas travadas assumem grande complexidade. Ao lado dos motivos regionais de descontentamento das próprias camadas dirigentes, caldeados pelas ideias liberais que lastrearam a independência e a constitucionalização do país, interferiram violentas reivindicações populares que provocaram surpreendentes composições no seio dos grupos dominantes. Restabelecida a ordem, que significava principalmente centralização política, e abafadas as pretensões das categorias inferiores da população, a paz interna vai assentar-se na solidez da nossa estrutura agrária, fundada na escravidão, e as contendas políticas passarão a travar-se no plano nacional e no seio da poderosa classe dos senhores rurais. O eixo político deslocar-se-á mais ou menos segundo o itinerário da riqueza agrícola, que repousava principalmente nas culturas de açúcar, algodão e café, e na escravaria que as tornava produtivas.

A LEI DE 1828

Durante curto período, que vai do regresso de d. João VI até o ano de 1828, diversas medidas são tomadas no sentido de ampliar as "franquezas" municipais.[34] Esse movimento correspondia, sem dúvida, à mesma ordem de ideias de que resultou a nossa independência. Nem é de estranhar que assim fosse, pois, além de outros motivos, eram justamente as câmaras a instituição em que, durante tanto tempo, se refletira o choque entre os interesses nacionais e os lusitanos, representados estes pela Coroa portuguesa. Entretanto, a lei de organização municipal, de 1º de outubro de 1828, dissipou qualquer ilusão que ainda subsistisse quanto ao futuro alargamento das atribuições das câmaras.

Releva notar, de começo, que as câmaras foram declaradas corporações meramente administrativas, que não podiam exercer qualquer jurisdição contenciosa. Sem dúvida, essa separação do exercício das atribuições administrativas e judiciais representava um avanço no sentido da melhor organização do serviço público, porque correspondia ao princípio geral da divisão do trabalho e especialização das funções.[35] Entretanto, a ênfase que pôs a lei no caráter administrativo das municipalidades, por um lado, constituía eficiente processo técnico de redução da sua autonomia e, por outro, concorria, para impedir que os municípios se tornassem centros de atividade política mais intensa, capazes de estimular os interesses e aspirações das camadas inferiores da população. As câmaras tinham sido outrora instrumento da aristocracia rural em suas manifestações de rebeldia contra a Coroa, e tiveram papel ativo, embora de eficácia duvidosa, no próprio movimento da independência. Depois que os sucessores daqueles agitados colonos haviam conseguido dominar o poder político central, essa antiga função das câmaras já não seria motivo de benemerência, mas demonstração de grave indisciplina, que cumpria reprimir prontamente.[36]

As câmaras, pelo diploma de 1828, ficaram submetidas a um rígido controle exercido pelos conselhos gerais, pelos presidentes de província e pelo Governo Geral. Chamou-se precisamente doutrina da *tutela* a essa concepção, que consistia em comparar o município, na ordem administrativa, ao menor, na ordem civil; sua incapacidade para o exercício das funções que lhe eram próprias impunha a criação de um apertado sistema de assistência e fiscalização, a cargo dos poderes adultos.[37]

As funções administrativas das câmaras eram bastante amplas e vinham enumeradas com minúcia. Cabia-lhes cuidar do centro urbano, estradas, pontes, prisões, matadouros, abastecimento, iluminação, água, esgotos, saneamento, proteção contra loucos, ébrios e animais ferozes, defesa sanitária animal e vegetal, inspeção de escolas primárias, assistência a menores, hospitais, cemitérios, sossego público, polícia de costumes etc. Resumindo a lista, declarava o art. 71 que as câmaras deliberariam em geral sobre os meios de promover e manter a tranquilidade, segurança, saúde e comodidade dos habitantes, asseio, segurança, elegância e regularidade externa dos edifícios e ruas das povoações.

Sobre os assuntos de sua competência expediam posturas, mas estas vigorariam somente um ano, enquanto não fossem confirmadas pelos conselhos gerais das províncias, que as podiam alterar ou revogar. Das posturas municipais, que versassem matéria "puramente econômica e administrativa", cabia recurso, na Corte, para a Assembleia Geral; nas províncias, para os conselhos gerais e presidentes e, através destes, para o Governo. "Em relação aos atos de competência municipal — observa Carneiro Maia — deu a lei jurisdição tão ampla aos presidentes de província que, em grau de recurso, podem eles conhecer, indistintamente de todas as deliberações, acórdãos, ou posturas das câmaras, em matéria de economia e administração."[38] Das decisões das câmaras sobre escusa dos eleitos que não quisessem servir como vereadores, bem como das que destituíssem vereadores por motivo de conduta reprovável nas sessões, embora não versassem tais atos sobre matéria econômica ou administrativa, também cabia recurso, respectivamente, para o presidente (na Corte, para o ministro do Império) e para o conselho geral.[39] Em matéria financeira eram grandes as restrições à autonomia municipal, como se verá no capítulo próprio, e uma nova manifestação da tutela consistiu, mais tarde, em tornar os próprios vereadores passíveis de suspensão pelos presidentes de província.[40]

O ATO ADICIONAL E A RAÇÃO CENTRALIZADORA

O Ato Adicional, refletindo uma tendência bastante descentralizadora do ponto de vista das províncias, apenas transferiu para as assembleias provinciais, então criadas, a tensa tutela que sobre as câmaras municipais vinham exercendo os presidentes, os conselhos gerais, o ministro do Império e o parlamento.[41] O presidente conservou ainda poderes importantes, sobretudo em consequência da reação conservadora e da jurisprudência do Conselho de Estado. Não falta quem considere que a situação dos municípios piorou com a reforma da Constituição,[42] mas, no pensamento dos liberais, que a idealizaram, seu principal objetivo era permitir que cada província, atentas as peculiaridades locais, ficasse em condições de estabelecer o regime municipal que lhe fosse mais conveniente.[43]

O que parece, entretanto, mais plausível é que às forças políticas liberais daquela época o que interessava era fortalecer as províncias perante o Governo Geral. A concessão de maior autonomia aos

municípios certamente não concorreria para esse resultado, porque poderia pôr em risco a homogeneidade da situação dominante na província. Com os municípios controlados estreitamente pelas assembleias, estariam as províncias, como unidades coesas e fortes, mais habilitadas a resistir à absorvente supremacia do centro.[44]

Respondia, sem dúvida, a esse pensamento a atribuição conferida ao Legislativo provincial de regulamentar a faculdade, que tinham os presidentes, de nomear, suspender e demitir os empregados provinciais.[45] Mas a indicação mais clara desse propósito encontramos no art. 13 do Ato Adicional, que suprimiu a sanção do presidente para as leis provinciais que regulassem determinados assuntos. Entre estas incluíam-se as leis concernentes à receita e despesa, à fiscalização financeira e prestação de contas dos municípios, criação, supressão, provimento e remuneração dos empregos municipais. Com tais poderes sobre a vida das comunas, podia a corrente preponderante na assembleia adquirir, em toda a província, uma grande influência, capaz de lhe dar a desejada autoridade nos entendimentos e desavenças com o governo central.

Os fatos posteriores mostrarão, entretanto, que a figura dominante no cenário provincial continuaria a ser o presidente, delegado do imperador, cuja função política mais importante era garantir a vitória eleitoral dos candidatos apoiados pelo governo.[46] A lei de interpretação do Ato Adicional, a reforma do Código de Processo Criminal e, em larga medida, a jurisprudência do Conselho de Estado[47] foram os principais instrumentos que garantiram a preeminência dos presidentes de província e, por intermédio deles, a consolidação do poder central, sem que se possa esquecer o papel desempenhado nesse processo pela mentalidade conservadora do Senado e pela precária situação financeira das províncias. Os projetos que se discutiram durante o Segundo Reinado[48] nenhuma alteração substancial propunham na situação de dependência das comunas; alguns deles, pelo contrário, refletiam o propósito de tornar o poder provincial mais atuante dentro do município, através de um órgão executivo local, nomeado pelo presidente da província.

Observa Hermes Lima que não se pode compreender a reação centralizadora no Império senão, pelo menos parcialmente, em função do regime servil. Num país grande como o nosso, de características geográficas e econômicas tão diversificadas, se as províncias fossem dotadas de amplos poderes, poderia suceder que em algumas delas o trabalho livre pusesse termo à escravidão. E como não seria possível a coexistência, no mesmo país, desses dois regimes de trabalho antagônicos, os escravocratas, que dominavam o cenário político nacional, não podiam deixar de recorrer à centralização para resguardar, em todo o Império, a continuação da escravatura.[49] A centralização, dizem os historiadores, salvou a unidade nacional. Também salvou a unidade do trabalho escravo, segundo a aguda interpretação de Hermes Lima, resguardando, assim, em sua integridade, a estrutura econômica do país.

ATRIBUIÇÕES MUNICIPAIS NO REGIME DE 1891

A autonomia municipal foi assunto que preocupou os constituintes de 1890, mas principalmente no que respeita à eletividade da sua administração, como se verá no capítulo seguinte. O ambiente

doutrinário da Assembleia era favorável ao município, como desdobramento teórico da ideia federalista, que saía afinal vitoriosa com a queda da Monarquia, depois de haver inutilmente procurado coexistir com o trono. Se o federalismo tem como princípio básico a descentralização (política e administrativa), seria perfeitamente lógico estender a descentralização à esfera municipal. Não faltaria, aliás, na Constituinte, e ainda mais tarde, quem sustentasse que o município está para o Estado na mesma relação em que este se encontra para com a União.[50]

"Estava reservada à República" — escreveu Carvalho Mourão — "a glória de instaurar no Brasil a verdadeira autonomia municipal."[51] Entretanto, os primeiros arrojos municipalistas bem depressa começaram a esfriar. As Constituições estaduais não tardaram a ser reformadas; reduzindo-se o princípio da autonomia das comunas ao mínimo compatível com as exigências da Constituição federal, que eram por demais imprecisas, deixando os Estados praticamente livres, no regular o assunto. A esse respeito dirá Carlos Porto Carrero:

> Nota-se, compulsando a maior parte das Constituições estaduais, que todas elas foram, de começo, pródigas de disposições liberais, reconhecendo e outorgando aos municípios ampla autonomia. Pouco depois entrou a retrair-se o espírito liberal dos legisladores de alguns Estados. As reformas surgiram cerceando os direitos dos municípios, ora determinando taxativamente as condições segundo as quais podiam gerir os seus negócios, ora tirando-lhes a faculdade de eleger o chefe do seu Poder Executivo.[52]

Deixando agora de parte outros aspectos, que serão tratados nos capítulos subsequentes, cumpre observar que muitas das Constituições estaduais estabeleceram um sistema de fiscalização da administração e das finanças municipais por parte do Estado. Essa verificação se exercia frequentemente *a posteriori*, mas algumas vezes *a priori*. Ademais, enquanto nalguns Estados havia um puro controle de legalidade sobre a vida dos municípios, o qual se pratica evidentemente em âmbitos mais restritos, em outros o controle era também de oportunidade e conveniência.[53] Com tais expedientes podiam os governos dos Estados tutelar as municipalidades, com vistas ao interesse político da concentração do poder na órbita estadual.

Do ponto de vista estritamente jurídico, é evidente que a Constituição federal admitia restrições à autonomia administrativa e política das comunas. A autonomia municipal, segundo o art. 68, estava referida à noção de "peculiar interesse" dos municípios, mas esse conceito auxiliar não foi definido no texto constitucional. Ao legislador constituinte estadual e, nos limites por ele permitidos, ao legislador ordinário, tocava a tarefa de discriminar as matérias e os limites da competência municipal.

O Legislativo federal poderia ter construído uma doutrina diferente, no uso da faculdade de decretar a intervenção nos Estados por motivo de infração dos princípios constitucionais. Não o fez, porém. O Supremo Tribunal Federal, com algumas exceções, também consagrou a interpretação favorável aos Estados.[54] De acordo com o postulado básico do nosso regime, cabia à Corte Suprema interpretar final e conclusivamente a Constituição; podia, pois, imprimir rumo diferente ao nosso municipalismo, se entendesse que determinados princípios estavam necessariamente contidos no conceito constitucional de "peculiar interesse", como sustentava Pedro Lessa. Mas também não o fez.

Além dos argumentos de ordem propriamente jurídica, baseados na letra da Constituição e no subsídio histórico dos trabalhos parlamentares,[55] também tivemos uma doutrina política justificativa das

restrições à autonomia municipal. Castro Nunes, em livro de muita repercussão, sustentou que no regime federativo a unidade política é o Estado e não o município. Consequentemente, o regime unitário nos Estados é o mais consentâneo com a teoria do federalismo. A subfederação dos municípios, se assim nos podemos exprimir, era mais própria das monarquias unitárias. Por isso mesmo, propunha o autor, para melhoria de nossa organização municipal, diversas medidas que importavam restrições à autonomia dos municípios.[56]

Levi Carneiro, depois da Revolução de 1930, com o objetivo de contribuir para os estudos de reconstitucionalização do país, desenvolveu, em volume de ampla repercussão, as ideias sustentadas em dois artigos anteriormente escritos sobre o livro de Castro Nunes. Embora divergindo dos conceitos deste último sobre a posição do município na federação,[57] aquele jurista negava, entretanto, que o município estivesse para os Estados como os Estados estão para a União. Acabava por sugerir medidas de restrição à autonomia municipal, conquanto seu pensamento fosse antes ampliar o controle judiciário sobre as comunas e não a tutela do Legislativo ou do Executivo.[58]

Muito ilustrativos como corpo de doutrina, do ponto de vista que ora nos interessa, foram os discursos proferidos por Francisco Campos na Câmara dos Deputados de Minas Gerais, por ocasião da reforma constitucional de 1920. A tese então desenvolvida para justificar restrições à autonomia municipal baseava-se em que, modernamente, quase todos os importantes problemas de que cuida a administração municipal transcendem dos estreitos limites comunais, passando a interessar, portanto, ou a mais de um município, ou a todo Estado. Era, pois, conveniente armar o Estado dos elementos necessários para, no âmbito da administração dos municípios, fazer prevalecer os interesses gerais sobre os interesses locais.[59]

A proposta da reforma constitucional de 1926 inspirar-se-ia em parte nesse pensamento, embora importasse, sob certos aspectos, restrição da quase ilimitada liberdade que tinham os Estados no concernente à organização municipal. Relativamente à intervenção nos Estados por motivo de violação de princípios constitucionais, incluiu-se entre estes o da autonomia dos municípios. Foram, entretanto, postas de lado, na discussão, para apressar o andamento da reforma, as propostas referentes propriamente à organização municipal.[60]

O resultado final da política municipalista do regime de 1891 foi mesquinho. Apesar disso, não cessaram as controvérsias, afirmando uns que era preciso ter mais comedimento na veneração do “dogma” autonomista, enquanto outros sustentavam que a autonomia municipal, que conhecêramos, não passava de uma ilusão.[61]

A FASE DO GOVERNO PROVISÓRIO DE 1930

À Revolução de 1930 deparava-se, desde logo, uma gigantesca tarefa: desmontar a máquina política da República Velha, cujas raízes estavam entrelaçadas nas situações municipais. Ao lado desse problema, surgiria naturalmente o da montagem de uma nova máquina, por muito idealistas que fossem de começo os chefes da revolução. Ao mesmo tempo, a preocupação, nem sempre esclarecida, de dar eficiência ao nosso aparelhamento administrativo, bem visível nos elementos mais moços,

encontrava na realidade do nosso país as mais sugestivas seduções para a tutela administrativa dos municípios. Falta de métodos racionais, desorientação administrativa, gestão financeira perdulária, dívidas crescentes, balbúrdia na escrituração, quando havia, exação tributária deficiente e tolhida por critérios partidários, estes e outros defeitos foram encontrados fartamente em nossa administração municipal.[62]

Atendendo, aparentemente, aos dois objetivos — de um lado, desmontar a máquina política corrompida e, de outro, moralizar e dar eficiência à administração municipal — a legislação do Governo Provisório, além de instituir em cada município um prefeito nomeado, assistido em regra de um conselho consultivo, estabeleceu um sistema de recursos, que subia do prefeito ao interventor e deste ao chefe do governo nacional.[63] Abrangia-se, deste modo, efetivamente, toda a esfera da administração municipal, posta sob a tutela dos órgãos superiores, não só do ponto de vista da legalidade, senão também da conveniência e oportunidade dos seus atos. Nem seria possível admitir-se que, na ausência de qualquer órgão local representativo — pois o conselho consultivo instituído não tinha esse caráter —, ficasse o prefeito imune a qualquer fiscalização e controle. O interesse dos próprios munícipes impunha um sistema de recursos, que naquelas circunstâncias não podia ser muito diverso do adotado, mas o governo estadual só excepcionalmente estaria disposto a desautorar seus prepostos políticos no município.

Compreende-se um sistema tão rigorosamente hierarquizado, desde que se destinava a desempenhar papel transitório, durante o período de governo discricionário que sucedia a uma revolução vitoriosa. Entretanto, uma inovação adotada nessa fase, com o propósito de moralizar a administração municipal e dar-lhe maior eficiência, viria a impor-se no próprio período constitucional que se seguiu, ficando definitivamente entrosada em nossa organização administrativa. Referimo-nos ao *departamento de municipalidades*, órgão estadual, cujo nome variava, mas entre cujas importantes atribuições se incluía dar assistência técnica aos municípios, coordenar suas atividades em função de planos estaduais, fiscalizar a elaboração e execução de seus orçamentos, opinar previamente sobre um grande número de medidas administrativas etc. Cabia, enfim, a esse órgão, dependente diretamente do interventor, exercer a extensa tutela que a legislação em vigor outorgava ao governo estadual sobre a vida administrativa dos municípios.

As experiências feitas pelos Estados de São Paulo e Espírito Santo atraíram a atenção de muitos outros, que ali se inspiraram para instituir órgãos semelhantes. Na Assembleia Constituinte de 1933-34, a bancada paulista fez eloquente elogio dessa novidade, apresentando um balanço dos seus benefícios, sobretudo no terreno da gestão financeira. Os municípios paulistas tinham reduzido suas dívidas e melhorado sua situação orçamentária graças à assistência e fiscalização daquele departamento.[64] Os representantes de outros Estados, que haviam criado departamento semelhante, também prestaram depoimento sobre as excelências da importante inovação administrativa,[65] em torno da qual se formou, na Assembleia, um halo de tamanho prestígio que um deputado capixaba reivindicou para o seu Estado a glória de também haver descoberto tão valioso instrumento de progresso.[66]

Não é preciso um exame muito profundo para se ver como a conveniência da criação, nos Estados, de uma nova máquina política, a ser comandada não mais pelos “carcomidos”, mas pelos senhores do dia, se conjugava perfeitamente com o empenho patriótico de aperfeiçoar a administração dos

municípios, tornando-a mais econômica e produtiva. Fazendo-se ênfase sobre esta razão de ordem pública, o interesse político da montagem das máquinas partidárias podia aparecer aos olhos de todo o país revestido de uma sólida base doutrinária, capaz de protegê-lo contra os defensores da maior autonomia municipal, tão intimamente associada, na prática, com a insolvência e anarquia de muitos municípios no regime derrubado pela revolução. Ressuscitava-se, portanto, com outras palavras, a velha doutrina imperial da tutela.

É evidente, e nem precisaria observá-lo, que para muita gente bem-intencionada não parecia tão ostensivo esse matrimônio do interesse partidário com a aspiração do progresso administrativo. A predisposição psicológica dos políticos, que sempre se julgam mais capazes que os adversários, poderia contribuir para a confusão não intencional entre o bem do país e a sua própria conveniência partidária. Exemplo muito típico dessa posição foi adotado pelo deputado Gabriel de Resende Passos, na segunda Constituinte republicana. Impressionado com a desorientação, desperdício e ineficiência da administração municipal, que ele viria mais tarde a observar melhor como secretário do Interior em Minas, propunha que os Estados fossem os únicos juízes da extensão que devesse ter a autonomia de seus municípios.[67] A autonomia excessiva — e como tal lhe parecia a desfrutada até então pelos nossos municípios — era um grave mal, a que a ação orientadora e fiscalizadora do Estado deveria dar remédio.

Estamos convencidos de que a condição de deputado governista não influía no seu juízo sobre a conveniência pública dos pontos de vista que sustentou, embora suas ideias pudessem ser igualmente defendidas por outro deputado que só levasse em conta o fato de ser governista. Tanto assim que, em seu diagnóstico da situação, havia uma implícita condenação da submissão política dos municípios. A seu ver, uma séria anomalia minava nossa organização municipal: ao mesmo tempo em que se achavam politicamente submetidos ao Estado, dispunham os municípios de uma irrestrita liberdade administrativa, de que em regra se utilizavam mal. O importante, em sua opinião, era orientar e fiscalizar a ação municipal no terreno administrativo.[68]

O equívoco do diagnóstico estava em supor que o governo estadual, que tinha poderes — legais ou extralegais, não importa — para dominar politicamente os municípios,[69] não tivesse autoridade para lhes influenciar a administração num sentido benfazejo. Bastaria, pensamos nós, que o Estado utilizasse o seu prestígio incontrastável para aquele fim. Mas isso, em regra, não se fazia, porque o interesse maior da situação estadual não era de ordem administrativa e sim eleitoral. A política dos "coronéis" consistia precisamente nesta reciprocidade: carta branca, no município, ao chefe local, em troca do seu apoio eleitoral aos candidatos bafejados pelo governo do Estado.

A CONSTITUIÇÃO DE 1934 E OS DEPARTAMENTOS DE MUNICIPALIDADES

Na Constituinte da Segunda República predominaram, em relação ao problema municipal, três tendências principais. Em consequência, garantiu-se o princípio da eletividade da administração municipal, com exceções expressamente consagradas na Constituição;[70] aumentou-se a receita dos municípios;[71] finalmente, foi instituído certo controle sobre a administração municipal, com base na

experiência dos departamentos de municipalidades do período de governo discricionário.

As duas primeiras tendências poderiam ser de algum modo relacionadas com a composição dominante da Assembleia, pois grande número de deputados labutara na oposição durante a República Velha, embora muitos ali figurassem como representantes dos novos governos que se instituíram em seus Estados depois da revolução. Sua anterior experiência oposicionista — que lhes permitia avaliar com justeza a eficácia da nomeação de prefeitos e da escassez das rendas municipais como instrumentos da interferência do Estado na vida municipal — pode ter contribuído para que formassem maioria na Assembleia as vozes favoráveis ao maior resguardo da autonomia política das comunas. A numerosa bancada de oposição, que as eleições de 1933 levaram à Constituinte, também há de ter influído no mesmo sentido, porque não lhe conviria fortalecer as situações estaduais adversas. Além do mais, o mecanismo de reciprocidade do sistema "coronelista" sempre tornou mais sentida a ofensa ao princípio da autonomia quando atingia a eletividade da administração municipal. Esta questão vinha logo ao primeiro plano sempre que se discutia o problema do município, e a seu respeito de certo modo se generalizou a convicção de ser a regra da eletividade indispensável à vida municipal autônoma.

Já o mesmo não sucedia com a administração propriamente dita. A República Velha sempre fora mais tolerante com a extensão das franquias comunais no terreno administrativo do que no político, como já tivemos ocasião de referir. Mas, ao mesmo tempo, a experiência do regime anterior suscitava muitas reservas pela ineficiência e pelas irregularidades da administração municipal. Tudo isso se aliava à nova posição política da maioria da Assembleia, que era, antes da revolução, predominantemente oposicionista e passou, depois, a ser governista. Não é fácil e talvez nem seria possível discernir até que ponto a maioria da Assembleia estava consciente de que os departamentos de municipalidades, cuja criação iria ser autorizada no texto constitucional, poderiam influir nos municípios como instrumentos políticos da situação estadual. Mas não faltou quem fizesse calorosas advertências nesse sentido, e é bem provável que essa possibilidade tivesse desempenhado o seu papel na instituição de tal órgão, tanto assim que viria a ter por função não só prestar assistência técnica à administração municipal, como ainda *fiscalizar* as suas finanças.[72]

É importante observar a este respeito que essa atribuição fiscalizadora provocou acesos debates na Assembleia. A criação dos departamentos fora pedida pela bancada de São Paulo na emenda no 703, ao anteprojeto, que facultava "aos Estados criarem órgãos de assistência técnica aos Municípios, e de *verificação* das suas finanças". O parecer Cunha Melo conservou o termo *verificação*, passando o dispositivo, com redação diferente, a ser o art. 130 do projeto da Comissão Constitucional.[73]

Foi a emenda no 1.945, "das grandes bancadas", que propôs o vocábulo *fiscalização*, em lugar de *verificação*, tendo o deputado Soares Filho, na mesma data, feito idêntica proposta.[74] Em sua justificação, dizia o representante fluminense: "A emenda mantém o mesmo princípio salutar e moralizador, dando-lhe, porém, uma redação mais compreensiva dos seus intuitos". Foi em outras palavras o que disse depois o deputado Irineu Joffily: "De que serve verificar a situação dos municípios, se não dispõe (o departamento) de sanção em caso de irregularidade? O Estado deve, porém, fiscalizar. A sanção poderá vir na lei estadual que permitir essa fiscalização".[75]

O segundo parecer Cunha Melo opinou contra a substituição, por entender que a palavra *fiscalização* podia "ser interpretada como mais atentatória da autonomia municipal" por aqueles que

haviam pedido a supressão do questionado artigo. Como explicou depois, a palavra *fiscalização* parecia-lhe "rigorosa demais".[76]

No plenário foi requerido destaque do trecho que substituía o vocábulo *verificação* por *fiscalização*, tendo prevalecido este último por 157 votos contra 46.[77]

Essa expressiva maioria, traduzindo o pensamento manifestado pelas grandes bancadas na emenda 1.945, indicava claramente que a situação dominante queria permitir aos Estados armarem o departamento de municipalidades com poderes mais efetivos. Mas isso não passou sem grande resistência. Daniel de Carvalho declarou que aquele órgão, "denominado de assistência técnica e fiscalização financeira", reduziria "a nada" o município, que daí por diante não poderia dar um passo sem consultar o centro e aguardar suas decisões. Em sua opinião, a medida proposta *visava* (sic) "entregar os municípios submissos ao governo do Estado". Sujeitos não a um tribunal de contas, dotado de garantias, "mas a uma organização burocrática de qualquer secretaria do governo", ficariam os municípios "jungidos ao carro do poder". E concluía: "Deixa-se a expressão — autonomia municipal — e retira-se o conteúdo. Fica a casca e tira-se o miolo".[78] Diversos outros deputados se pronunciaram da tribuna, já contra a existência dos projetados departamentos, já contra a sua função fiscalizadora, e outros fizeram declaração de voto em tal sentido.[79]

O deputado Augusto Viegas, depois de dizer que, no melhor dos casos, aquele órgão técnico e fiscalizador acabaria por dispor à vontade das finanças municipais, e que o dispositivo do projeto "possibilitaria todos os desatinos" aos administradores "que pretendessem fazer politicagem", encerrou o seu libelo de modo patético: "faço sinceros votos a Deus para que eu esteja em erro e para que, assim, não se verifiquem meus sombrios prognósticos".[80] Esses votos não foram ouvidos, porque os departamentos de municipalidades, no depoimento de Orlando M. Carvalho, não tardaram a servir de instrumento político.[81]

A proibição de empréstimos externos sem prévia autorização do Senado e a possibilidade de intervenção do Estado nos municípios por motivo de insolvência são outros aspectos da política de controle financeiro adotada pela Constituição de 16 de julho.[82]

Houve, pois, contradição na obra da Constituinte de 1934: ao mesmo tempo em que procurava, por um lado, garantir melhor a autonomia municipal, por outro, conscientemente ou não, permitia aos Estados, através dos departamentos de municipalidades, exercer tutela administrativa e política sobre as comunas.

SUBMISSÃO DO MUNICÍPIO NO REGIME DE 1937

O legislador constituinte de 1937 foi mais coerente, porque inequivocamente antimunicipalista. Não só conservou os departamentos de municipalidades, como reduziu a receita municipal e suprimiu o princípio da eletividade dos prefeitos. As ideias sustentadas havia mais de três lustros pelo prof. Francisco Campos vinham concretizar-se na Carta Constitucional de que fora o principal redator.

Relativamente, porém, ao período do Estado Novo, o que cumpre ao observador examinar não é a letra da Constituição, que nunca chegou a ser aplicada nas partes em que devia atuar o princípio eletivo

ou representativo, do qual dependia a organização constitucional dos Estados. Quanto aos Estados e municípios, o que vigorou durante essa fase foi o regime declarado provisório, instituído no decreto-lei no 1.202, de 8-4-1939, alterado parcialmente pelo decreto-lei no 5.511, de 21-5-1943. Culminou aí o sistema da tutela. Não só o município ficou privado de qualquer órgão local representativo ou pseudorrepresentativo (pois não havia sequer os conselhos consultivos do período de governo discricionário que se seguiu à Revolução de 1930), como ainda ficou a sua administração sujeita a um severo sistema de controle, tanto prévio como ulterior. Além dos departamentos de municipalidades, que podiam subsistir, o decreto-lei no 1.202 criou, em cada Estado, um Departamento Administrativo, destinado a prestar assistência aos governos estadual e municipais e exercer controle sobre eles. Esse departamento era, sem dúvida, de certa utilidade para a administração, sobretudo quando nele tinham assento pessoas de experiência administrativa e competência técnica. Sua principal tarefa consistia em dar aprovação prévia a decretos-leis do interventor e dos prefeitos,[83] tarefa em que o departamento exercia controle de legalidade, oportunidade e conveniência. Esse órgão, cujos membros eram de livre nomeação do Presidente da República, deveria funcionar principalmente como instrumento de contraste do interventor.[84] Na prática, porém, as nomeações eram feitas por indicação exclusiva do interventor, que passava a ter no departamento, não um fiscal, mas um aliado.

Depois do decreto-lei no 1.202, criou-se na capital do país, subordinada ao ministro da Justiça, a Comissão de Estudo dos Negócios Estaduais, de nomeação do presidente da República. Como a citada legislação exigia prévia aprovação do Chefe de Estado para muitas medidas legislativas e administrativas estaduais e municipais,[85] o órgão incumbido de opinar sobre a legalidade, oportunidade e conveniência de tais medidas era exatamente essa comissão, cujos pareceres o ministro competente encaminhava, com o seu conselho, à consideração presidencial.[86] Por outro lado, o mesmo decreto-lei estabelecera recurso dos atos municipais para o interventor. As decisões deste e os atos da competência estadual originária eram, por sua vez, suscetíveis de recurso para o Presidente da República. Na informação dos recursos dos municípios para o Estado funcionava o Departamento Administrativo Estadual, enquanto este e a CENE informavam os recursos submetidos ao presidente.[87]

Num regime que visava conferir poder incontrastável ao chefe do governo, não seria de estranhar essa organização hierárquica, em que atos comezinhos da administração municipal, depois de longa peregrinação, vinham a ser decididos, em última instância, por despacho presidencial. A preocupação da centralização política no Estado Novo, que nunca procurou dar vida real à máquina representativa criada na Carta de 10 de novembro, era tão evidente que a completa anulação da autonomia municipal nesse período não demanda qualquer outra explicação.[88]

Assim, mercê de razões políticas notórias, adquiriu nessa fase uma forma ostensivamente exagerada o antigo e persistente processo de redução da autonomia municipal, que sofrera duas pausas breves e de consequências pouco profundas, no começo da República e na vigência da Constituição de 34.

CONSTITUIÇÃO DE 1946: ASSISTÊNCIA TÉCNICA AOS MUNICÍPIOS E FISCALIZAÇÃO DE SUAS FINANÇAS

Este o panorama encontrado pela Assembleia Constituinte de 1946, que revelou maior preocupação que a da Segunda República pela sorte dos municípios. O seu "enternecimento municipalista" manifestou-se principalmente na solução dada ao problema tributário e seguiu, no mais, os mesmos rumos evidenciados na Constituinte anterior. A autonomia dos municípios foi garantida: pela eleição do prefeito[89] e dos vereadores; pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse. Conceituou-se o peculiar interesse do município, especialmente, pela decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, aplicação de suas rendas e organização dos serviços públicos locais.[90]

Sustentou Mário Masagão, na Assembleia, que a noção de autonomia se restringe à composição do governo municipal, ou seja, à sua eletividade. O problema das atribuições administrativas, constituindo o âmbito do peculiar interesse, é estranho ao conceito de autonomia, que é de natureza política. Essa distinção foi combatida por vários de seus colegas, para os quais a definição da esfera de administração própria do município também se inclui na noção de autonomia.[91] Com efeito, embora se possa, doutrinariamente, distinguir a autonomia política da órbita de administração peculiar, na prática ambos os conceitos são inseparáveis para compor a vida relativamente independente do município. Por dois caminhos pode ser amesquinhado o município: ou pelo exercício autônomo de atribuições mínimas, ou pelo exercício tutelado de amplas atribuições. De nada valeria a administração eletiva, se estivesse peada em seus menores movimentos.[92]

A Constituição de 1946 permite aos Estados a criação de órgãos especiais, com a tarefa de prestar "assistência técnica" aos municípios.[93] A Constituição anterior, como já vimos, também facultava a tais departamentos "fiscalizar" as finanças municipais. O anteprojeto incumbia essa tarefa a tribunais de contas estaduais, cujos membros tivessem as garantias dos desembargadores.[94] Transferiu-a o projeto primitivo para as câmaras municipais, podendo qualquer vereador recorrer, nas condições previstas, para o Tribunal Estadual de Contas, para cujos membros não se impunham garantias especiais.[95] O projeto revisto adotou, finalmente, a solução que prevaleceu no texto definitivo: a fiscalização da administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será feita, nos Estados e municípios, "pela forma que for estabelecida nas constituições estaduais".[96] Ficaram, portanto, as assembleias constituintes dos Estados com pleno arbítrio no que toca à fiscalização da gestão financeira dos municípios, podendo incumbi-la aos próprios órgãos de assistência técnica, atribuindo-lhes, dessa forma, certa dose de ação tutelar sobre as comunas. Tanto mais que a fiscalização aludida, nos próprios termos da Constituição federal, abrange a execução do orçamento. É verdade que a autonomia municipal, por texto expresso, compreende a aplicação das rendas próprias, mas também a Constituição de 34 assim dispunha e isso não impediu que, a pretexto da *fiscalização* permitida em outro dispositivo, os departamentos de municipalidades chegassem a ter funda ingerência financeira na vida dos municípios.

Além disso, a participação que os municípios tiveram nos tributos sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, sobre minerais e energia elétrica, deverá ser utilizada para "Os fins estabelecidos em lei federal". Também exige a Constituição que pelo menos metade da cota do imposto de renda destinada aos municípios seja aplicada "em benefícios de ordem rural".[97] Aí estão outras tantas fontes prováveis de interferência na vida financeira dos municípios, já que a aplicação de tais

suprimentos de receita para os fins apropriados exige regulamentação federal e, eventualmente, imposição de sanções em caso de transgressão. Tudo isso pode dar origem a um incômodo aparelho de fiscalização.[98]

Consequentemente, a execução das novas normas constitucionais poderá, de futuro, restaurar, em grande parte, o sistema imperial da tutela.

INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA: SEU REFLEXO SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS

Parece fora de dúvida que as condições da vida moderna não são muito favoráveis ao desenvolvimento das atribuições municipais, ou, em outras palavras, são mais favoráveis à extensão dos poderes centrais. Um número cada vez maior de problemas administrativos requer solução de conjunto, senão para o país inteiro ou para todo um Estado, ao menos para um grupo de municípios, que eventualmente podem pertencer a Estados diferentes. As estradas de rodagem já são, por exemplo, em grande parte, um problema nacional, que vai sendo progressivamente subtraído à competência municipal. Também os problemas de saneamento apresentam em medida crescente esse caráter. À proporção que ampliarmos o uso da eletricidade, os municípios nem serão capazes de empreender individualmente a construção de grandes centrais elétricas, nem de enfrentar isoladamente as poderosas empresas que porventura se incumbam de tal serviço. Na medida, portanto, em que estes e outros encargos, por conveniência pública ou por necessidade técnica, se forem centralizando, correspondentes parcelas de autoridade serão amputadas aos municípios. No mais das vezes, isto se fará por sua própria deliberação e no seu próprio interesse. Faltando, porém, essa concordância, a interpretação dos poderes implícitos da União e dos Estados poderá eventualmente oferecer a necessária solução teórica. A associação de municípios numa organização parestatal incumbida de realizar serviços públicos comuns[99] responde a essa previsão.[100]

Não é nova, aliás, entre nós, a ideia de se instituir, acima do município e abaixo do Estado, uma entidade de âmbito *regional*, mas não têm tido êxito as tentativas nesse sentido.[101] Nem seria conveniente instituir esse poder intermediário, com jurisdição territorial determinada, em primeiro lugar, porque os municípios que tenham interesses comuns podem pertencer a mais de um Estado e, em segundo lugar, porque a área que constitui uma "região" para fins, por exemplo, de exploração hidrelétrica não será necessariamente a mesma interessada em outros problemas administrativos, como navegação, rodovias, proteção do solo, reflorestamento etc.

A instituição de entidades especiais, com personalidade jurídica própria, dispondo de autonomia administrativa e financeira, parece a solução mais indicada e a que provavelmente prevalecerá entre nós. É, aliás, a forma que melhor pode conciliar a conveniência da centralização de certos serviços públicos com a autonomia dos municípios, que participariam da composição ou escolha dos quadros dirigentes da organização regional.

Por outro lado, na medida em que aumenta a intervenção do poder público na vida econômica, o município poderia adquirir atribuições novas num terreno que tem ficado predominantemente reservado à competição individual. As câmaras coloniais muitas vezes exerceram esse papel de

regulamentação da economia local. No mundo moderno, porém, essa intervenção depende de um planejamento que transcende os limites do município e do Estado e que há de ficar, por isso mesmo, confiado a autoridades federais.

No período do Estado Novo, o aparelhamento de intervenção do poder público na atividade econômica seguia mais ou menos a estrutura administrativa: enquanto o poder federal controlava os órgãos de ação federal, aos Estados se confiava o controle dos estaduais e, finalmente, a autoridade municipal (o prefeito, individualmente ou assistido de uma comissão) se desincumbia da tarefa no plano local. Numa fase como essa, de poder nitidamente hierarquizado, a solução era perfeitamente normal, pois o sistema adotado para executar a intervenção econômica fortalecia os poderes dos interventores, delegados do governo federal, ao mesmo tempo que reforçava os poderes dos prefeitos, agentes do governo estadual. A intervenção na economia funcionava, assim, como poderosa fonte de poder, que ajudava a consolidar a máquina política na tríplice esfera — federal, estadual e municipal.[102]

Mas é lícito imaginar que as coisas continuarão do mesmo modo, havendo situações políticas estaduais em oposição à federal e situações municipais adversas à estadual? Em tal emergência, na qual já nos achamos, parece uma atitude mais realista admitir que o governo federal institua, nos Estados críticos, órgãos próprios para execução do seu planejamento econômico, e que estes órgãos (ou governos estaduais, quando for o caso) façam o mesmo em relação aos municípios oposicionistas. Nesta hipótese, a tendência intervencionista moderna terá consequência inversa da que foi acima assinalada: a presença, no município, de autoridades não locais, com poderes tão importantes, como seja, intervir na atividade econômica dos cidadãos, sem dúvida trará sério embaraço, senão administrativo, pelo menos político, aos órgãos locais de governo.

O aumento da receita dos municípios pode contribuir eficazmente para a autonomia da sua administração, mas é bem provável que ao fortalecimento econômico dos municípios não corresponda idêntico reforço de sua autonomia política. Sem solidez financeira não pode o município ter independência política, mas a primeira não envolve necessariamente a segunda, porque pode vir acompanhada de um sistema de controle. E esse sistema parece, quando não propiciado, ao menos permitido pela própria Constituição de 18 de setembro.

MUNICIPALISMO E FEDERALISMO

No crepúsculo da Monarquia, o Gabinete Ouro Preto anunciou, como ponto importante do seu programa, a reforma municipal, matéria que o Presidente do Conselho já havia estudado anteriormente. Essa manifestação dos intuitos governamentais foi muito omissa,[103] mas afirma-se que a preocupação do velho liberal era revigorar a monarquia pelo fortalecimento dos municípios; o que equivale a dizer: pelo enfraquecimento político das províncias.[104] Entretanto, a julgar por seu trabalho de 1882, parece pouco provável que obtivesse esse resultado. Fossem, porém, quais fossem as perspectivas de êxito da política de Ouro Preto, sua posição confirma a suspeita de que o nosso movimento federalista,[105] desde as concessões que lhe fez o Ato Adicional, não se assentaria no robustecimento político do município; ao contrário, as unidades maiores se consolidariam com o

sacrifício da autonomia municipal, expediente eficaz na homogeneização política da província e, mais tarde, do Estado.[106]

A concentração do poder em nosso país, tanto na ordem nacional como na provincial ou estadual, processou-se através do enfraquecimento do município. Não existe a menor contradição nesse processo. É sabido que o poder central, na Monarquia, não mantendo relações com o município senão para o tutelar, assentava sua força política no mando incontrastável exercido pelos presidentes de província, delegados de sua imediata confiança. Consequentemente, o próprio poder central se consolidou através de um sistema de concentração do poder provincial, isto é, pelo amesquinhamento dos municípios. Não seria, pois, de estranhar que as províncias e, mais tarde, os Estados, quando procuraram reunir forças para enfrentar o centro, continuassem a utilizar o mesmo processo. Aliás, a tutela do município tinha em seu favor o peso da tradição.

A história ulterior da República federativa ilustra plenamente essa interpretação. No lugar do presidente de província todo-poderoso, viria a instalar-se o todo-poderoso governador de Estado. Campos Sales não tardaria a inaugurar a chamada “política dos governadores”, que era mais o reconhecimento de um fato consumado que invenção de seu talento político. A concentração de poder continuava a processar-se na órbita estadual exatamente como sucedia na esfera provincial durante o Império; mas, como a eleição do governador de Estado não dependia tão puramente da vontade do centro como outrora a nomeação do presidente de província, o chefe do governo federal só tinha duas alternativas: ou declarar guerra às situações estaduais, ou compor-se com elas num sistema de compromisso que, simultaneamente, consolidasse o governo federal e os governos estaduais.[107]

Para que o processo se desdobrasse por essa forma, o bode expiatório teria de ser inevitavelmente o município, sacrificado na sua autonomia. Entre nós, tanto o Executivo como o Legislativo e o Judiciário federais favoreceram a concentração de poder nos Estados à custa dos municípios. Aliás, a simples ideia de que os municípios, deixados à sua livre determinação, acabariam nas mãos de oligarquias locais — que se manteriam, em caso de contestação, pelo suborno e pela violência — conduzia muito naturalmente à conclusão de que era preciso dar ao Estado os meios de impedir aquela possibilidade. Porém o que costuma passar despercebido é que o governo estadual, habitualmente, não empregava tais instrumentos contra os amigos; só os utilizava contra os adversários.

A razão já foi dada no capítulo primeiro: a maior parte do eleitorado rural — que compõe a maioria do eleitorado total — é completamente ignorante, e depende dos fazendeiros, a cuja orientação política obedece. Em consequência desse fato, reflexo político da nossa organização agrária, os chefes dos partidos (inclusive o governo, que controla o partido oficial) tinham de se entender com os fazendeiros, através dos chefes políticos locais. E esse entendimento conduzia ao compromisso de tipo “coronelista” entre os governos estaduais e os municipais, à semelhança do compromisso político que se estabeleceu entre a União e os Estados. Assim como nas relações estaduais-federais imperava a “política dos governadores”, também nas relações estaduais-municipais dominava o que por analogia se pode chamar “política dos coronéis”. Através do compromisso típico do sistema, os chefes locais prestigiavam a política eleitoral dos governadores e deles recebiam o necessário apoio para a montagem das oligarquias municipais. Para que aos governadores, e não aos “coronéis”, tocasse a posição mais vantajosa nessa troca de serviços, o meio técnico-jurídico mais adequado foram justamente as limitações

à autonomia das comunas.

Assim se vê como os nossos juristas-idealistas, que pretendiam limitar o poder dos municípios para impedir as oligarquias locais, acabaram dando aos governadores os meios de que se serviram eles para montar, em seu proveito, essas mesmas oligarquias locais, fundando, assim, as oligarquias estaduais que davam lugar, por sua vez, a esta outra forma de entendimento — entre os Estados e a União, que se conhece em nossa história por “política dos governadores”. Nessa mais ampla composição política, os instrumentos que mais eficazmente garantiam a preponderância do presidente da República eram, na ordem financeira, os auxílios da União, destinados a suprir a escassez das rendas estaduais, e, na ordem política, o reconhecimento de poderes (a *degola*), que podia manter no Congresso Federal, ou dele expulsar, os senadores e deputados que as fraudes e os chefes locais extraíam das urnas. Tanto um como outro — o compromisso dos governadores com os “coronéis” e o compromisso dos presidentes com os governadores — assentavam, portanto, na inconsciência do eleitorado rural e, por isso mesmo, no tipo de estrutura agrária predominante em nosso país.

É evidente, porém, que a política dos “coronéis” conduziu ao fortalecimento do poder estadual de modo muito mais efetivo do que a “política dos governadores” garantia o reforçamento do poder federal. Nas relações federais-estaduais, embora o presidente da República dispusesse de muitos meios mais brandos e bastante eficazes para convencer das conveniências da reciprocidade aos governadores menos acomodatícios, a *ultima ratio* para o não conformismo seria a intervenção federal, que arrastava pelo menos a eventualidade de ação armada e cruenta. Nem sempre conviria ao Chefe de Estado arrostar as possíveis consequências que a repercussão nacional dessa medida poderia ocasionar.

Tais perigos não ocorriam na mesma proporção nas relações estaduais-municipais. Quando falhassem os meios suasórios — nomeações, favores, empréstimos, obras públicas —, o destacamento policial, sob o comando de um delegado eficiente, poderia com relativa facilidade convencer os “coronéis” recalcitrantes, e decerto não faltaria, nesta hipótese, a colaboração calorosa de outra corrente política municipal. Semelhante processo de persuasão, frequentemente seguido de violências, não tem no âmbito estadual a mesma repercussão que a intervenção nos Estados pode eventualmente provocar no âmbito nacional, mesmo porque a importância do município em face do Estado não é proporcional à importância do Estado relativamente à União.

As considerações precedentes parecem deixar fora de dúvida que o nosso federalismo se tem desenvolvido à custa do municipalismo: o preço pago foi o sistemático amesquinhamento do município, apesar da abundante literatura louvaminheira, que não basta para amenizar o seu infortúnio.

3. Eletividade da administração municipal

ELETIVIDADE DAS CÂMARAS MUNICIPAIS NO PERÍODO COLONIAL

A tradição da eletividade sempre foi, entre nós, muito mais sólida em relação à câmara municipal do que no tocante aos prefeitos. A importância da câmara avulta nos períodos da Colônia e do Império, nos quais não tínhamos o Executivo local como órgão diferençado e autônomo.[1] Na fase republicana, com a presença do prefeito (ou que outro nome tivesse), essa importância diminui, mas, ainda assim, travaram-se controvérsias políticas e doutrinárias sobre a verificação de poderes dos vereadores, problema inseparável do da eletividade.[2]

Segundo o título 67 do livro I das Ordenações Filipinas, eram de investidura eletiva os dois juízes ordinários, os três vereadores, o procurador, o tesoureiro (onde houvesse) e o escrivão.[3] Outros funcionários — juízes de vintena, almotacés, quadrilheiros etc — eram nomeados pela câmara.[4]

O mandato dos eleitos durava um ano só, mas as eleições eram feitas de três em três, escolhendo-se logo os oficiais que devessem servir nos três anos consecutivos. Segundo a ordenação citada, a eleição era indireta e se realizava nas oitavas do Natal do último ano do triênio. Em primeiro grau votavam, reunidos em assembleia, sob a presidência do juiz mais velho, "os homens bons e povo" e os oficiais cujo mandato estivesse por expirar.

Apesar da expressão "homens bons e povo", não se tratava, como é fácil imaginar, de sufrágio universal. Ao contrário, o eleitorado de primeiro grau das câmaras era bastante restrito, pois geralmente se consideravam "homens bons" os que já haviam ocupado cargos da municipalidade ou "costumavam andar na governança" da terra. Cândido Mendes observou, aliás, que o legislador português adotava a expressão "homens bons" em lugares diversos com significação diferente,[5] sendo difícil saber-se o número dos que ordinariamente votavam, bem como o processo de escolha dos eleitores em caso de primeira eleição (criação de vila).[6] O processo da eleição vinha minudentemente descrito nas Ordenações.

Reunidos os eleitores de primeiro grau, cada um deles, em segredo, indicava ao juiz (e o escrivão anotava) os nomes de seis pessoas capazes de servir como eleitores de segundo grau. A apuração do rol era feita pelos juízes e vereadores, recaindo a escolha nos seis mais votados.

Os seis eleitores de segundo grau, depois de jurarem que escolheriam para os cargos do concelho as pessoas "mais pertencentes" e que guardariam segredo sobre os seus nomes, eram separados, pelo juiz, em três grupos de dois, que não fossem cunhados, nem parentes até o quarto grau de direito canônico. Cada um dos pares, sem comunicação de um para com o outro, organizava, em seguida, a sua lista dos que devessem ocupar os diversos cargos eletivos nos três anos seguintes, ou sejam: seis nomes para juízes, nove para vereadores, três para escrivães etc.

Entregues os róis ao juiz mais antigo, a este, depois de prestar juramento público de manter segredo sobre o resultado do escrutínio, é que incumbia apurar a segunda eleição e lavrar a *pauta* com os nomes dos eleitos (os mais votados) para cada ofício. Além dessa pauta, organizava o juiz três *pelouros* para cada ofício, pois cada pelouro continha o nome daquele ou daqueles que deveriam servir

em cada ano do triênio. "E para servirem uns com os outros" — como era o caso dos vereadores (três em cada ano) e dos juízes (dois) —, mandava a lei que o juiz juntasse "os mais convenientes assim por não serem parentes como os mais práticos com os que o não forem tanto, havendo respeito às condições e costumes de cada um, para que a terra seja melhor governada."

Os pelouros eram recolhidos a um saco, "com tantos repartimentos — diz o texto —, quantos forem os ofícios, e em cada repartimento se porá o título de cada Ofício, e nele se meterão os pelouros daquele Ofício". O saco dos pelouros era guardado em um cofre de três chaves, cada uma das quais ficava em poder de um dos vereadores do ano anterior. No dia apropriado, em público, aberto o cofre, "um moço de idade até sete anos" retirava um pelouro de cada um dos compartimentos referentes aos vários ofícios, servindo nesse ano como oficiais aqueles cujos nomes saíssem nos pelouros.[7]

Em caso de morte, ausência ou impedimento de algum eleito, tinha lugar a chamada eleição *de barrete*: os oficiais da câmara, reunidos "com os homens bons, que nos pelouros dela soem andar", escolhiam, por maioria de votos, o substituto.[8]

O princípio da eletividade das câmaras respondia, em grande parte, às conveniências da Coroa, e as próprias Ordenações se preocupavam em impedir que os eleitos recusassem o mandato, que era frequentemente um encargo.[9] Por outro lado, procurava a Metrópole evitar que as câmaras eletivas se fortalecessem além da medida desejável. Assim é que as Ordenações proibiam a reeleição, em regra para o triênio e, onde não fossem numerosas as pessoas em condições de servir nos ofícios, durante um ano somente,[10] e não permitiam que os juízes ordinários tivessem exercício antes de obterem *carta de usança*, ou seja, antes de confirmada a eleição pela autoridade competente.[11] Relativamente às restrições impostas às câmaras, é importante mencionar que um dos meios mais eficazes de que lançou mão o rei, quando empreendeu a tarefa de submeter seus petulantes colonos, foi a nomeação dos juízes de fora — delegados da Coroa —, cuja presença importava a supressão de dois oficiais eletivos, que eram os juízes ordinários.[12] Deve-se observar, aliás, que mais tarde; depois que a Corte se instalou no Brasil, foi abolido o sorteio dos pelouros onde houvesse juiz de fora. Nos lugares em que existia essa autoridade, segundo informa Cândido Mendes, citando disposições de 1815, 1817 e 1820, uma vez "somadas as listas (*róis*) dos seis eleitores, a apuração (*pauta*) era remetida ao Desembargo do Paço, e ali se escolhiam para cada ano os funcionários que tinham de servir".[13]

É aliás, escusado estarmos a esmiuçar o texto das leis mais gerais. O regime absolutista em que vivíamos dava ao monarca inteira liberdade de intervir como entendesse na vida municipal, ou autorizar seus prepostos a fazê-lo.[14]

NO IMPÉRIO E NA REPÚBLICA

A eletividade da câmara municipal foi mantida na Constituição do Império, e conseguintemente na lei de 1º de outubro de 1828. Na opinião de Castro Nunes, começa aí "a fase verdadeiramente brasileira da história municipal no Brasil".[15] Nela encontramos as câmaras já despojadas do seu antigo poder e reduzidas a "corporações meramente administrativas", mas emergindo ainda do voto dos munícipes.

Sete vereadores nas vilas e nove nas cidades[16] compunham as câmaras, que funcionavam sob a presidência do vereador mais votado. Para votar na eleição dos vereadores, exigiam-se os requisitos mencionados nos arts. 91 e 92 da Constituição. Eram elegíveis todos os que pudessem ser votantes[17] e tivessem pelo menos dois anos de domicílio no termo. O mandato durava quatro anos.

A lei de 1828 regulou a forma de eleição dos vereadores, pelo sistema de lista completa e maioria relativa, cabendo a apuração à câmara da cidade ou vila de que se tratasse. A lei eleitoral de 1846, que modificou a composição das mesas paroquiais, atribuiu-lhes a apuração dos votos, cabendo à câmara somente a apuração final à vista das atas.[18] Por sua vez, a lei eleitoral de 1875, que instituiu o sistema do voto limitado, também o aplicou às eleições municipais: nos municípios de nove vereadores, o votante sufragava seis nomes; nos de sete, cinco. Os votos eram apurados pela própria mesa paroquial, que expedia os diplomas nos municípios que tivessem uma só paróquia; nos municípios de mais de uma, a apuração final competia à câmara, com base nas atas das mesas paroquiais. Foi atribuída competência ao juiz de direito da comarca para, mediante reclamação, julgar da validade ou nulidade da eleição, com recurso voluntário de qualquer votante do município para a Relação do Distrito, quando a eleição fosse aprovada; nos casos de anulação do pleito, o recurso era necessário e tinha efeito suspensivo. Exigiu ainda essa lei, como requisito de elegibilidade para a câmara, que o candidato reunisse as condições necessárias para ser eleitor, além de residir no município por mais de dois anos.[19] Novas alterações surgiram com a *Lei Saraiva*, de 1881, que instituiu em todo o Império a eleição direta, elevando o censo para o alistamento. Qualquer cidadão alistável, mantida a exigência anterior quanto ao prazo de residência no município, podia ser eleito vereador. Cada cédula conteria um só nome, considerando-se eleitos os que tivessem alcançado o quociente eleitoral; para os lugares não preenchidos por esse critério, haveria segundo escrutínio, que obedecia a normas especiais. Nos municípios da Corte, das capitais das províncias e das demais cidades, só era permitida a reeleição de vereadores depois de quatro anos após a terminação do quadriênio em que houvessem servido. A contagem dos votos continuou com as mesas eleitorais, permanecendo a apuração final na competência da câmara. O juiz de direito da comarca, com recurso para a Relação, conservou a atribuição de julgar da validade ou nulidade da eleição, inclusive da apuração de votos, decidindo todas as questões concernentes a esses assuntos.

A eletividade da câmara era de importância nas eleições provinciais e gerais, porque as leis eleitorais costumavam atribuir-lhe participação no respectivo processo.[20] Quanto ao mais, a precária posição do município no conjunto das instituições administrativas do Império diminuía consideravelmente o alcance da medida. Apesar disso, não se hesitou "em lançar mão de um recurso diretamente ofensivo desse princípio básico da autonomia municipal. Permitia o art. 5, § 8º, da lei de 3 de outubro de 1834, que os presidentes de província suspendessem "quaisquer empregados", nos casos que indicava, e os órgãos do governo central entenderam que essa atribuição também se referia aos vereadores, já que o texto não excluía qualquer categoria de empregados. Uma lei provincial da Paraíba do Norte, de 23 de outubro de 1840, que declarou o contrário, foi tida por infringente da Constituição e anulada pela Assembleia Geral, por lei de 9 de novembro de 1841.[21] Era, como se vê, uma hermenêutica cesarista, que subordinava o exercício dos mandatos eletivos municipais a uma autoridade de livre nomeação do Imperador, e que tinha frequentemente por missão primordial ganhar

as eleições gerais para o partido governista.

Nos primórdios do regime republicano, diversos Estados conferiram aos estrangeiros direito de voto nas eleições municipais, avançando alguns ao ponto de os tornar elegíveis. A condição geralmente imposta era a residência por certo prazo no município.[22] Essa liberalidade, com o tempo, entrou a retrair-se, mas Castro Nunes, em obra de 1922, afirmava subsistir em quatro Estados o sufrágio dos estrangeiros nas eleições municipais.[23]

Durante a vigência da Constituição de 1891, não se chegou a uniformizar a denominação do órgão deliberativo da administração municipal, matéria da competência estadual: *Intendência, Conselho, Câmara* — foram os nomes escolhidos. Não se discutia a natureza eletiva da sua investidura, que sempre foi da nossa tradição, mas alguns Estados subtraíram ou tentaram subtrair certas áreas de seu território ao regime municipal. No Pará, por exemplo, foram criadas "circunscrições", administradas por um delegado de nomeação do governador e que seriam elevadas a municípios, total ou parcialmente, mediante o preenchimento de certos requisitos. Em Minas, uma lei de 1897 deu organização especial à capital, confiando as funções deliberativas ao presidente do Estado e as executivas ao prefeito, de sua livre nomeação. Esse regime, chamado das *prefeituras*, foi estendido às estâncias hidrominerais pela reforma constitucional de 1903, que criou, ao lado do prefeito, um conselho eletivo, cujas deliberações ficaram mais tarde (1918) sujeitas ao veto do prefeito. O conselho não tinha ingerência no emprego dos auxílios e subsídios fornecidos pelo Estado. O projeto da reforma constitucional de 1920 propôs, sem êxito, pudesse o Legislativo estadual estender o regime de prefeitura a quaisquer outros municípios, ou a todos eles. Em São Paulo, por ocasião da reforma de 1911, cogitou-se igualmente de estabelecer administração especial para certas áreas que seriam desapropriadas pelo Estado. No Estado do Rio, também se tentou criar para a capital um regime que não fosse o municipal.[24] Epitácio Pessoa, na Paraíba, igualmente teve a "ideia de destacar do Município da Capital o local por esta ocupado e mais o território que a Assembleia julgasse necessário, e com isso formar um distrito especial, administrado exclusivamente por autoridades estaduais", mas teve dúvidas "quanto à constitucionalidade da medida". Levi Carneiro, que dá esta informação, comparou tais tentativas ao procedimento de quem, "na Semana Santa, para se não privar de carne, a crismava com o nome de algum peixe..."[25] A faculdade, contida na proposta da reforma constitucional de 1926, de ser criada "organização especial" nos municípios que indicava, podia eventualmente importar supressão da câmara municipal.

Ademais, aqui e ali, notavam-se particularidades. A Constituição fluminense, por exemplo, instituiu em cada município: a *câmara municipal*, composta dos vereadores; as *juntas distritais*, formadas do vereador distrital, do 1º juiz de paz e do imediato em votos ao último juiz de paz, e a *assembleia municipal*, integrada pela câmara, pelas juntas distritais e pelos juízes de paz. Em Minas, a lei orgânica dos municípios de 1891, além da *câmara municipal*, criou também os *conselhos distritais* (abolidos em 1903), compostos de conselheiros eleitos, e a *assembleia municipal* (também mais tarde abolida), que reunia os vereadores, os conselheiros e certo número dos maiores contribuintes, incumbindo-lhe, entre outras atribuições, julgar as contas da câmara e dos conselhos. Peculiaridade digna de registro notava-se na Constituição de Goiás, que permitia ao eleitorado cassar o mandato de qualquer vereador que já não lhe merecesse confiança.

As Constituições federais de 1934, 1937 e 1946 garantiram plenamente a eletividade das câmaras

municipais.[26]

CRIAÇÃO DO EXECUTIVO MUNICIPAL NO BRASIL

Nem sempre tivemos um órgão municipal que centralizasse as funções executivas, embora, durante o Império, algumas províncias o houvessem criado, em leis de breve duração, e diversas tentativas fossem feitas para incorporar à legislação geral a figura de um prefeito ou administrador local.

Na característica confusão de funções do período colonial[27] (O rei, na mais alta posição da hierarquia, acumulava em sua pessoa todos os poderes do Estado), quase todas as autoridades municipais tinham atribuições de natureza normativa, executiva e judiciária. O juiz ordinário em exercício (ou, onde houvesse, o juiz de fora) presidia às reuniões da câmara — *vereações ou vereanças* —, mas essa atribuição não correspondia à de chefe do Executivo municipal nem concebia o espírito da época reunir as funções executivas num órgão separado.

O projeto de Constituição que se discutia e votava na infortunada Assembleia Constituinte de 1823 dividia a administração do país em comarcas, distritos e termos. Em cada termo haveria um administrador e executor, denominado decurião, que não poderia exercer função judiciária. Cabia-lhe a presidência "da municipalidade, ou câmara do termo", na qual residiria "todo o governo econômico e municipal".[28]

A Constituição de 1824, tendo criado câmaras eletivas em todas as cidades e vilas existentes ou que viessem a ser criadas, incumbiu-lhes "o governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas" e determinou que seria presidente o vereador mais votado.[29] Como não tivesse especificado que a essa autoridade caberia, no âmbito municipal, o exercício das funções executivas, mas ao contrário desse realce à competência da câmara para a tarefa governativa em geral, a lei de 1828 não instituiu um órgão executivo municipal, deixando tal incumbência à própria câmara e seus agentes. O processo utilizado foi, por vezes, a criação de comissões internas da câmara, entre as quais se repartia a função executiva, outras vezes a entrega desse poder, dispersivamente, aos funcionários subalternos do município, notadamente aos fiscais.[30]

O projeto de lei, de 1831, que continha autorização para a reforma constitucional, previa a criação do administrador municipal, mas a matéria não chegou a constar da lei de 12 de outubro de 1832, na qual se converteu o projeto, nem as emendas à Constituição, adotadas em 1834, cuidaram do assunto.

Logo após o Ato Adicional, diversas províncias, a começar por São Paulo, criaram o cargo de prefeito (algumas também o de subprefeito), com atribuições executivas e policiais, mas a Assembleia Geral, mais tarde, veio a considerar inconstitucional a inovação.[31] Depois das leis dos prefeitos, diversos projetos apresentados à Assembleia Geral propugnaram, sem êxito, a criação do Executivo municipal para todo o país.[32]

No regime de 1891, em todos os Estados foram discriminadas as funções executivas, que incumbiam, em uns poucos, ao próprio presidente da câmara. Na grande maioria das unidades federadas, havia um órgão executivo especial, cuja denominação variava: *prefeito*, *intendente*, *superintendente*, *agente executivo*.[33] A matéria era deixada ao critério das Constituições estaduais,

porque a federal era omissa. Mas todas as Constituições federais posteriores se referem expressamente ao prefeito.

PREFEITOS ELEITOS E PREFEITOS DE LIVRE NOMEAÇÃO NO REGIME DE 1891

O problema da eletividade do Executivo municipal assumiu grande relevo doutrinário e prático na Primeira República, devido às frequentes violações desse princípio em diversos Estados. Já na Assembleia Constituinte, apesar de ser a autonomia dos municípios, no consenso geral, considerada inerente ao regime republicano, a sua conceituação provocara controvérsia, tendo prevalecido a fórmula favorável à maior liberdade dos Estados para regularem a organização municipal. Na vigência da Constituição de 1891, a invocação dos trabalhos parlamentares foi, aliás, um dos grandes argumentos a que recorreram todos aqueles que, por interesse ou convicção, defenderam a prerrogativa estadual de impor limitações à autonomia dos municípios.

Agenor de Roure resumiu os debates que então se travaram.[34] O projeto do Governo Provisório, seguindo o da Comissão Constitucional, mandava incluir no texto da Constituição, como essencial à organização dos municípios, não podendo, portanto, ser preterida pelos Estados, a norma da eletividade da administração local; que foi mantida pela Comissão dos Vinte-e-um. Mas a representação do Apostolado Positivista, sustentando que esse princípio deveria ficar ao critério das assembleias estaduais, reabriu a questão no plenário.

Formou-se logo uma corrente estadualista, cujo pensamento se corporificou na emenda de Lauro Sodré, que veio a ser o artigo 68 da Constituição. Baseava-se essa proposta nas prerrogativas dos Estados, que não deviam ser restringidas pela Constituição federal, ainda que as limitações, como era o caso, visassem garantir a autonomia dos municípios contra o possível arbítrio das assembleias estaduais. Segundo as palavras de Nina Ribeiro, que juntamente com outros também a subscrevera, consagrava a emenda "o princípio da autonomia dos municípios" e deixava aos Estados "plena liberdade para os organizar como melhor julgarem conveniente aos seus peculiares interesses".[35]

A outra corrente, favorável à ideia básica do projeto governamental, temia que a irrestrita liberdade dos Estados na matéria pudesse vir a prejudicar a autonomia dos municípios. Casemiro Júnior foi além, pedindo, em sua emenda, que se resguardassem os municípios da interferência do governo estadual na organização de seus orçamentos e na gestão de seus interesses. Queria evitar, com isso, que os Estados viessem a organizar os municípios "como no tempo da monarquia, em que seus orçamentos não passavam sem aprovação das assembleias provinciais".[36] Também Meira de Vasconcelos pleiteou a inclusão no texto federal de alguns princípios de organização dos municípios, entre os quais a eletividade da sua administração.[37] Pinheiro Guedes, que apresentou um substitutivo integral ao projeto do governo, igualmente incluía no texto a eletividade da câmara municipal — dividida em duas partes, "uma provedora e outra executora" —, a fim de que este princípio se tornasse obrigatório para os Estados.[38] "Isto não se fez — escreve Agenor de Roure em sua obra de 1920 — e os Estados estão nomeando autoridades para os municípios."

Realmente, havendo prevalecido a emenda Lauro Sodré, que deixou ao critério das assembleias

estaduais definir o que se deveria entender por “peculiar interesse” dos municípios, trataram os Estados de restringir o princípio da eletividade da administração local. Alguns excetuaram apenas os municípios das capitais, cujos prefeitos passaram a ser nomeados; outros estenderam o princípio da nomeação do prefeito àqueles em que houvesse estâncias hidrominerais ou obras e serviços de responsabilidade do Estado; outros, finalmente, não hesitaram em tornar todos os prefeitos de livre nomeação do governo estadual.[39]

Diversos autores chamaram a atenção para essa mudança de atitude dos políticos estaduais, que não tardaram a reduzir a limites bem mais modestos o liberalismo dos primeiros tempos republicanos.[40] Rui Barbosa condenou aquela tendência com o vigor característico do seu estilo polêmico:

> ao constituir-se o regime atual [disse ele], os fiéis da nova democracia cuidaram ver realizadas todas as suas esperanças, quando a autonomia dos municípios entrou à Carta de 1891 com a fórmula grave, ampla e roçagante do art. 68º. Mas apenas o tempo veio submeter à prova real a sinceridade dos patriarcas e sua descendência, quando os homens da ortodoxia começaram a recuar, o art. 68º mirrou, e do seu texto espremido nas mãos dos regeneradores surgiu esse parto de montanha, essa cria de reação, essa tacanhez da usura política: nomeação do Poder Executivo municipal pelos Governos dos Estados.[41]

Na reforma constitucional de 1926, pretendeu o governo, afinal sem sucesso, regular o problema da eletividade da administração municipal, permitindo aos Estados “criar uma organização especial para o município que for Capital do Estado ou porto marítimo importante e os que forem estações sanitárias e demandarem obras especiais para a realização desse fim”.[42]

O problema da eletividade da administração municipal foi diversas vezes discutido no Supremo Tribunal Federal, onde Pedro Lessa, a princípio quase isolado, acabou por chefiar uma corrente, em alguns casos preponderante, que sustentava a inconstitucionalidade da nomeação de prefeitos. Não se pode, porém, considerar que esta jurisprudência houvesse prevalecido, porque os últimos pronunciamentos da nossa mais alta Corte sobre o assunto foram contraditórios.[43]

DISCUSSÃO DO PROBLEMA NA CONSTITUINTE DE 1933-1934

A Constituinte da Segunda República, em contraste com o período do Governo Provisório, no qual todos os prefeitos eram de livre nomeação dos interventores,[44] adotou a eletividade como regra obrigatória para os Estados, permitindo, porém, que a eleição do Executivo municipal fosse feita diretamente ou pelo voto dos vereadores. Admitiu ainda a Constituição de 1934, como exceção, que os Estados instituíssem prefeitos nomeados no município da capital e nas estâncias hidrominerais.[45] Esta disposição provocou acesos debates durante os trabalhos parlamentares, como adiante mostraremos, mas foi aprovada por 156 votos contra 47, depois de rejeitado o requerimento de votação nominal formulado pelos deputados Kerginaldo Cavalcânti e Leandro Maciel.[46] Como consequência das controvérsias que tais pontos suscitaram, diversos deputados fizeram declaração de voto, depois da proclamação do resultado. Essa evidente preocupação de ressalvar responsabilidades, já revelada no pedido de votação nominal, é mais uma comprovação de que a matéria, longe de ser mera questão

administrativa, estava carregada de interesse político.

O anteprojeto de Constituição, elaborado por uma comissão nomeada pelo Governo Provisório e que havia proposto diversas modificações em nosso regime municipal, determinava que o Poder Executivo local seria exercido por um prefeito, eleito por sufrágio igual, direto e secreto.[47] Propunha ainda que os municípios das capitais e aqueles que possuíssem renda superior a dois mil contos e cujas sedes tivessem mais de cinquenta mil habitantes fossem organizados mediante carta própria, que seria elaborada de acordo com os princípios gerais estabelecidos pelas assembleias legislativas dos Estados e que deveria ser aprovada em *referendum* local. Na execução desse preceito, o princípio geral da eletividade do prefeito poderia eventualmente sofrer restrições, embora não fosse o mais provável, dada a preocupação da consulta aos eleitores.

Das emendas oferecidas ao anteprojeto no tocante à investidura da administração local, que é o ponto que ora nos interessa, duas merecem referência especial: I) a do deputado Gabriel Passos, também subscrita por Negrão de Lima, que pretendia deixar ao nuto das assembleias estaduais todo o problema da autonomia municipal, inclusive a composição e investidura do governo local, utilizando uma fórmula muito mais ampla que a da Constituição de 1891;[48] II) a da bancada paulista, cujas ideias mais se aproximavam das disposições que vieram a figurar no texto constitucional. Propunham os deputados da legenda “Por São Paulo Unido”: a) eleição direta para a câmara municipal; b) eleição do prefeito, direta ou pelo voto dos vereadores; c) possibilidade, para os Estados, de estabelecerem “regime diferente” (inclusive, portanto, com supressão da câmara) nos municípios que fossem sede do governo ou estação climatérica ou hidromineral.[49]

O relator da matéria, deputado Cunha Melo, entendendo embora que “a eletividade dos seus poderes Executivo e Legislativo” devesse ser incluída na definição constitucional da autonomia dos municípios, admitiu exceções ao princípio, em certo sentido mais amplas que as constantes da emenda paulista. Em suas próprias palavras, referiam-se estas exceções àqueles casos em que, “sendo possível uma colidência, um choque entre os interesses municipais e estaduais, devam estes prevalecer”. A Comissão Constitucional adotou a sugestão com alguns retoques.[50]

Semelhante inovação, que não constava do anteprojeto governamental, provocou a oposição de muitas emendas e de abundante torrente oratória, que não foi de todo bem-sucedida. Enquanto uns propuseram, pura e simplesmente, a supressão do preceito, outros pediam certo temperamento à norma demasiado ampla do substitutivo. O próprio Cunha Melo, que havia adotado restrições mais extensas ao princípio da eletividade, diria mais tarde, no segundo parecer, que o substitutivo da Comissão havia considerado “negócio peculiar dos Municípios a escolha dos seus poderes”, mas “tantas exceções estabeleceu logo a seguir, que anulou, converteu numa utopia aquela faculdade,... que é elementar da autonomia dos mesmos”.[51]

A emenda no 1.945, uma das chamadas “de coordenação” ou “das grandes bancadas”, garantiu o apoio da maioria para o texto do seu art. 12, § 1º, que reduziu a possibilidade de nomeação dos prefeitos a dois casos: capitais dos Estados e estâncias hidrominerais. Essa proposta foi aceita pelo relator[52] e veio a constituir, com idêntica redação, o § 1º do art. 13 da Constituição de 16 de julho.

SOLUÇÃO ADOTADA PELA CONSTITUIÇÃO DE 1946

Depois do período do Estado Novo, em que todos os prefeitos eram de livre nomeação dos governos estaduais,[53] a Constituição de 1946 restabeleceu a tradição do prefeito eletivo,[54] enunciando as exceções expressamente.

Em primeiro lugar, permitiu que as Constituições estaduais imponham a nomeação do prefeito nas capitais e nos municípios em que houver estâncias hidrominerais naturais, beneficiadas pelo Estado ou pela União.[55] A disposição correspondente da Constituição de 16 de julho era mais ampla, porque não fazia qualquer restrição à nomeação de prefeitos para as estâncias hidrominerais.

A outra exceção ao princípio da eletividade — inexistente no regime de 1934 — refere-se aos municípios "que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país". Em tais casos, o prefeito será, obrigatoriamente, de nomeação do governador do Estado.[56] O texto definitivo, por um lado, restringiu a fórmula do projeto primitivo,[57] porque exigiu que os municípios afetados tenham "excepcional" importância para a "defesa externa" do país; por outro lado, ampliou-a, porque não permitiu às Constituições estaduais declarar eletivos os prefeitos de tais municípios.[58]

Apesar do ambiente francamente municipalista da Assembleia Constituinte e da longa experiência que tivéramos dos prefeitos de nomeação no Estado Novo, ainda assim não faltou quem ali combatesse a eletividade do Executivo municipal.[59]

O JUDICIÁRIO E AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS NA REPÚBLICA

No regime de 1891, os requisitos da qualificação, as condições de elegibilidade e o processo eleitoral nas eleições municipais não eram uniformes em todo o país, porque a matéria pertencia à competência privativa dos Estados.[60] Mas neste terreno as principais restrições à autonomia municipal — entendida do ponto de vista quantitativo e não segundo um modelo ideal — eram representadas, de um lado, pela intromissão do Estado no pleito, por meio de coação, favores, emprego de dinheiros públicos e outros vícios eleitorais, e, de outro, pela interferência da política estadual dominante na composição eletiva dos órgãos municipais, através do reconhecimento ou verificação de poderes. Ainda assim, acredita-se que nossas eleições municipais, durante a Primeira República, sempre foram mais moralizadas que as estaduais e federais.[61]

Aqui nos interessa particularmente o segundo aspecto, ou seja, a atribuição a órgãos estaduais, políticos ou judiciários, da solução dos casos de duplicatas, perda de mandato, verificação de poderes, e outros incidentes relativos à composição da administração municipal.

Segundo afirmava Castro Nunes, em 1920, "a doutrina que pretende ser a intervenção do Estado na formação dos órgãos municipais ou, de um modo mais preciso, na sua composição eletiva, incompatível com a autonomia prescrita no art. 68 da Constituição Federal, não tem encontrado apoio, nem nas leis, nem nos tribunais".[62] Os fundamentos da aludida intervenção assentavam, por uma parte, nos termos amplos do citado dispositivo constitucional, que não curou de definir o conceito de peculiar

interesse dos municípios, e, de outra, no princípio jurídico segundo o qual a autonomia dos municípios era de natureza administrativa e não política, ao passo que as questões indicadas, pertinentes à composição dos órgãos municipais, constituíam matéria política reservada pela Constituição à competência estadual.[63] Também se argumentava que a verificação de poderes dos deputados e senadores pelas próprias câmaras do Congresso Nacional não apresentava inconvenientes, porque neste caso eram representantes de circunscrições diversas, instituídos por eleitores diferentes, que tinham de reconhecer os mandatos uns dos outros. Contudo, no âmbito municipal, os vereadores investidos por "eleitores da mesma circunscrição e da mesma qualificação... estão naturalmente impedidos de verificar os próprios poderes, para julgarem da legitimidade dos seus próprios mandantes e regularidade do mandato".[64]

Os Estados dispunham de maneira diferente sobre a matéria, predominando, porém, a competência da assembleia legislativa estadual (ou de uma das câmaras, onde houvesse duas) e do Poder Judiciário para julgar das questões aludidas. No Supremo Tribunal prevaleceu a doutrina que reconhecia legítima a intervenção do Legislativo ou do Judiciário do Estado na composição eletiva dos órgãos municipais (verificação de poderes e perda de mandato), quando essa competência lhes fosse reconhecida por lei estadual.

Os ministros Sebastião de Lacerda e Muniz Barreto negavam essa faculdade a qualquer órgão estadual, inclusive ao Judiciário,[65] mas sempre houve maior preferência, naquela Corte, pela competência do Judiciário nesta matéria. O próprio Pedro Lessa, defensor extremado da autonomia municipal, sustentava que "só ao Poder Judiciário é lícito decidir recursos sobre apurações e sobre verificação de poderes municipais; porque o Poder Judiciário julga pelo alegado e provado; e, conseguintemente, as suas decisões não podem ser contrárias ao que manifestou querer o município nas suas eleições".[66]

Por mais de uma vez o nosso mais alto Tribunal declarou ilegítima a intromissão do Executivo estadual, pois a tanto chegou, em alguns Estados, a preocupação de fortalecer, à custa dos municípios, a situação política dominante.

> Aos governadores de Estados [diz Castro Nunes] tem sido formalmente negada, por incompatível com o princípio da autonomia municipal, a faculdade, ainda que estatuída em lei, de intervir nos trabalhos eleitorais do município, por via de recurso, cassando mandato de vereador, ou resolvendo casos de duplicata de câmaras, dissolvendo um Conselho e designando-lhe, por ato de sua exclusiva autoridade, o sucedâneo — segundo as hipóteses mais frequentes que têm sido submetidas ao julgamento da nossa Suprema Corte.[67]

O fato, porém, de ter havido tais casos — e muitos outros não chegaram certamente ao conhecimento do Judiciário federal — vale como atestado da disposição de espírito de alguns dos nossos estadistas de província.

Na reforma de 1926 foi incluído na Constituição o § 5º do art. 60, que vedou qualquer remédio judiciário nos casos, entre outros, de verificação de poderes, reconhecimento, posse, legitimidade e perda de mandato dos membros do poder Legislativo ou Executivo, federal *ou estadual*. Embora daí por diante se pudesse invocar esse texto para defender a tese contrária, sustentou Levi Carneiro que a revisão constitucional não impediu a interferência do Judiciário naquelas questões, quando se tratasse

de eleições municipais. Na fundamentação do seu ponto de vista, realizou um estudo exaustivo da evolução da nossa jurisprudência sobre o assunto, cuja consulta é obrigatória para quem se quiser informar dos aspectos jurídicos do problema.

Dos argumentos, que invocou, cumpre destacar o extraído dos trabalhos parlamentares. Entre as emendas à Constituição contidas no projeto governamental, a par da que se converteu no § 5º do art. 60, figurava outra, que permitia expressamente aos Estados "autorizar recurso do reconhecimento de poderes das autoridades municipais, exceto para o Poder Executivo". A rejeição desta última, juntamente com numerosas outras emendas, não foi devida a oposição doutrinária, mas visou apenas "facilitar a passagem das demais, reduzindo-lhes o número e condensando-as em poucos artigos". Assim é que foram retiradas, primeiro, 44 emendas e, depois, mais 27, figurando na segunda leva a referente à verificação de poderes das autoridades municipais. "Para excluir, disse Levi Carneiro, qualquer dúvida sobre o motivo da retirada — que os contemporâneos não teríamos —, basta considerar que essas emendas tinham 112 assinaturas, isto é, não só o apoio de todos os *leaders* aparentes da política nacional, como até mesmo o da maioria absoluta da câmara."[68]

O Supremo Tribunal, mesmo depois da reforma constitucional, teve ocasião de declarar legítimo o recurso judiciário na matéria de que tratamos, no chamado caso de Petrópolis, julgado em 27 de janeiro de 1928, tendo sido confirmada a decisão em grau de embargos na sessão de 24 de outubro de 1928. Alguns tribunais estaduais também tiveram ocasião de se manifestar no mesmo sentido, conforme vem indicado no minucioso trabalho de Levi Carneiro.

A Constituição de 1934, tendo integrado no Poder Judiciário a justiça eleitoral, criada pelo código eleitoral de 1932, que regulou as eleições para a Assembleia Constituinte, atribuiu-lhe o julgamento de todas as questões referentes à apuração de votos e diplomação dos eleitos. A Carta de 1937 não aludiu à justiça eleitoral, mas esta foi restaurada, sem caráter constitucional, no decreto-lei no 7.586, de 28 de maio de 1945, voltando a ser incluída no Poder Judiciário pelo art. 94 da Constituição de 1946. Entre suas atribuições inclui o art. 119 "o processo eleitoral, a apuração das eleições e a expedição de diplomas aos eleitos". É, sem dúvida, a solução que apresenta menores inconvenientes políticos, porque o Judiciário, ao menos em princípio (norma que, infelizmente, nem sempre é respeitada), "julga pelo alegado e provado e, consequentemente, as suas decisões não podem ser contrárias ao que manifestou querer o município nas suas eleições", segundo as palavras de Pedro Lessa.[69]

IMPORTÂNCIA DO EXECUTIVO MUNICIPAL E DA FORMA DE SUA INVESTIDURA

Na República, o ponto nevrálgico da autonomia dos municípios tem sido a eletividade do Executivo. Em torno desse problema temos travado, nos debates políticos e nas pugnas forenses, as nossas mais acesas disputas sobre a organização municipal.[70] Não estranha, pois, que os adversários da eletividade procurem reduzir a importância do prefeito (ou que outro nome tenha) na vida política do município.

Levi Carneiro, defendendo em sua conhecida monografia o princípio da nomeação, declarou a eletividade do prefeito "a parte mais decorativa da autonomia municipal". Em sua opinião, outras

medidas são muito mais importantes do que esta para garantir às comunas uma vida realmente autônoma.[71] Há, sem dúvida, uma grande parte de verdade na observação de que o problema da autonomia não se resume na eletividade do prefeito. Esta medida, quando desacompanhada de outras, seria inteiramente inócua. Mas todos quantos já viveram no interior sabem que a investidura do Executivo pelo sufrágio dos munícipes é uma questão de excepcional importância para a autonomia local, pelo papel decisivo que o prefeito exerce em quase todos os setores da vida do lugar.

Outra ordem de argumentos encontramos em Francisco Campos, para quem o prefeito é (ou deve ser) o puro administrador, o técnico, o especialista no ofício de dirigir os serviços públicos locais. Tomado neste caráter estritamente profissional, despido de qualquer significação partidária, insusceptível, portanto, de pender para uma ou outra das facções rivais do lugar, parece-lhe perfeitamente lógico que o prefeito seja nomeado pelo governo estadual. Não dependendo sua escolha das parcialidades locais, estará ele em melhores condições de exercer, de maneira isenta, essas funções de natureza técnica. Além disso, deve o prefeito, em sua opinião, representar, no município, o interesse geral do Estado, que é superior ao local, e estar em situação de sobrepor a conveniência pública às ambições e caprichos de grupos. Esta missão imparcial — autêntica magistratura — não a poderá desempenhar satisfatoriamente o prefeito, quando sua investidura depende justamente da preferência de correntes partidárias do município.[72]

Estas observações sobre o caráter técnico[73] da função do prefeito podem refletir um elevado ideal por que valesse a pena batalhar, mas não corresponde à realidade brasileira. Nem tem sido a investidura eletiva o obstáculo à escolha de bons administradores municipais. Por um lado, muitos prefeitos eleitos se revelaram bons gestores da coisa pública e, por outro, os prefeitos nomeados sempre se mostraram, pelo menos na mesma proporção que os outros, personagens fundamentalmente políticos. Mesmo quando são pessoas estranhas à localidade, não tardam em preferir uma de suas facções, a qual o admite como chefe, devido à sua posição, e em torno dele se congrega para participar das vantagens do poder.[74] O recente exemplo da reestruturação partidária em nosso país patenteou aos olhos mais desprevenidos esta sólida praxe nacional. Os prefeitos em exercício, todos de nomeação, constituíram os núcleos naturais de arregimentação do partido governista. Invariavelmente, ou com exceções raríssimas, foram eles os chefes ostensivos ou dissimulados dos seus diretórios locais. Graças a isso, teve o partido da situação inegável vantagem inicial sobre os demais: sua estrutura, que coincidia com a organização político-administrativa, já estava previamente edificada, enquanto os adversários tiveram de começar do princípio.

Logo após o 10 de novembro, a regra foi terem sido escolhidos para prefeitos justamente os que já vinham exercendo essa mesma função em virtude das eleições realizadas no regime anterior. E a maior parte deles foi mantida nos seus postos durante o período do Estado Novo. Isso mostra a outra face da observação que acima ficou registrada. Se, de uma parte, os prefeitos nomeados geralmente se revelaram muito mais políticos do que administradores, de outra, os governos estaduais se orientaram principalmente por critérios políticos, e não técnicos, na nomeação dos prefeitos, visto que aproveitaram a grande maioria dos que anteriormente já eram chefes políticos locais.[75]

Dar relevo ao caráter administrativo e técnico do Executivo municipal no Brasil, por mais nobres que sejam as intenções de quem assim proceda, contrasta violentamente com a cotidiana evidência dos

fatos. Muito menos que administrador, o prefeito tem sido, entre nós, acima de tudo, chefe político. A prefeitura é, tradicionalmente, ao lado da vereança e da promotoria pública, um dos primeiros degraus da carreira política em nossa terra.

Por sua qualidade de chefe político, tudo ou quase tudo no município gira em torno do prefeito. Nos períodos de governo representativo é ele quem orienta a maioria da câmara municipal e nas fases de governo discricionário exerce uma ditadura limitada no espaço, mas efetiva e multiforme.[76] E este fenômeno não é do passado, mas de nossos dias. Neste atormentado período de reconstitucionalização do país, quando o governo José Linhares procurou resguardar a pureza das eleições federais, uma importante medida a que recorreu foi a substituição de prefeitos.[77] E, depois do pleito estadual, de 19 de janeiro de 1947, conforme foi amplamente noticiado nos jornais, o problema do provimento das prefeituras ocasionou acerbas disputas políticas, não só no cenário estadual, senão também no federal. Para citar dois únicos exemplos, lembramos os casos de São Paulo e da Bahia. A demissão em massa de prefeitos, decretada pelo governador Ademar de Barros, pouco depois de empossado, e a sua recusa em compor-se com o PSD paulista para resolver esse magno problema ocasionaram uma tempestade política que se veio refletir na esfera nacional. Na Bahia, a nomeação de prefeitos udenistas, nos municípios em que seu partido foi majoritário nas eleições de 2 de dezembro de 1945, constituiu, como é notório, o primeiro passo de aproximação entre a UDN e o governo federal. Os ecos tumultuosos dessa reviravolta estão registrados nos anais da Câmara, onde deputados baianos do partido governista não hesitaram em qualificar de traição a essa conduta. Nenhum outro episódio seria preciso invocar para prova de que a função essencialmente política do prefeito ainda é fato da mais palpitante atualidade em nosso país.[78]

Essa tendência muito generalizada entre nós de se considerar o prefeito um simples administrador é mais um sintoma daquele prestígio das fórmulas a que aludiu Oliveira Viana.[79] Como a doutrina jurídica, herdada do Império, nos ensina que as câmaras municipais são órgãos meramente administrativos, daí se conclui que os dirigentes municipais são puros técnicos em gerir a coisa pública local. Dispunha, efetivamente, a lei de 1828 que “as Câmaras são corporações meramente administrativas”, mas isso significava sobretudo que não tinham funções judiciárias, como sucedia na Colônia; tanto assim que no mesmo dispositivo legal se acrescentava: “e não exercerão jurisdição alguma contenciosa”.[80] A proibição de atividade política por parte das câmaras vinha em outro artigo, que lhes vedava tomar, “em nome do povo”, “deliberações e decisões”, ou “depor autoridades”.[81]

Era sempre, como se vê, a recordação da experiência colonial que orientava essas prescrições. Mas do fato de se determinar que as câmaras, como corporações, são órgãos meramente administrativos não se infere necessariamente que o administrador municipal seja um puro técnico. O que é preciso verificar é se a realidade do país permite que seja o administrador municipal esse especialista apolítico que a doutrina descreve. A nossa história — da Colônia, do Império, da República — responde “não”; e “não”, mesmo quando se trate de prefeitos nomeados, os quais, pelo encantamento da fórmula, não deveriam passar de administradores. Referindo-se aos vereadores municipais, assim se exprimia o deputado Raul Fernandes, na Constituinte de 1934: “uma das decantadas realidades brasileiras — esta patente, inegável — é que o conselheiro municipal, que, por definição, é um administrador, não pode deixar de ser um político estreitamente vinculado ao partido dominante, ou, excepcionalmente, a um partido de oposição”.[82] O que ele dizia dos vereadores aplica-se com maior razão ao prefeito, que é a

figura central da vida do município.

Para verificar esse fato de comezinha observação, basta recordar que a vida do município não se resume à administração local. Nem é este o seu aspecto mais importante. O município é, no Brasil, a peça básica das campanhas eleitorais. De uma parte, os habitantes do interior, que somam para cima de 80% da população nacional, estão muito mais efetivamente subordinados ao município do que ao Estado ou à União, dada a vinculação política das autoridades estaduais e federais com os dirigentes municipais; de outra, nenhuma parcela do eleitorado do interior está subtraída ao regime municipal, que cobre todo o território do país. Como, pois, considerar puramente administrativos os prefeitos, que tanta influência exercem sobre a massa de gente que fornece o maior contingente de votos nas eleições?

Pretender, em face dessa realidade, aniquilar o princípio da eletividade do prefeito por motivo do caráter técnico-administrativo do cargo, ou por considerá-lo de pouca relevância para a autonomia local, é fornecer, ainda que de boa-fé, as mais eficientes armas ao partidarismo das situações dominantes nos Estados. Por essa razão, o apregoado antiestadualismo da Carta de 10 de novembro[83] não era de todo consequente: se o regime viesse a ser cumprido segundo o texto constitucional, como os prefeitos foram declarados de livre nomeação, o resultado prático neste particular seria o fortalecimento político dos governadores e, portanto, dos Estados.

Mesmo considerado o cargo sob o aspecto só administrativo, o papel do prefeito na administração municipal é de tal forma preponderante que não se poderia contestar sua excepcional importância para a autonomia local. Este foi um dos grandes argumentos de Pedro Lessa, em suas famosas polêmicas no Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. A função executiva, no âmbito municipal, é muito mais ampla e eficaz e, por isso, de muito maior relevo que a função deliberativa, confiada à câmara de vereadores; consequentemente, a eletividade do prefeito, em sua opinião, era princípio inerente ao governo local, estando, pois, implícito no conceito constitucional da autonomia do município para gerir os assuntos de seu peculiar interesse.[84] Pedro Lessa não fez referência aos poderes financeiros, através dos quais poderia a câmara exercer efetiva influência no governo da comuna. Cumpre acrescentar, entretanto, que o problema nem era saber quais dos dois órgãos — o Executivo ou o Legislativo — tinha maiores poderes, mas a qual deles pertence o controle político eletivo do município. E, sob esse aspecto, historicamente, o prefeito tem dominado a câmara. Daí a importância fundamental da forma de sua investidura.[85]

Rui Barbosa, defendendo no Supremo Tribunal a autonomia dos municípios baianos, deu grande ênfase literária à eletividade dos prefeitos. Não podemos deixar de lhe transcrever as belas palavras:

> Vida que não é própria, vida que seja de empréstimo, vida que não for livre, não é vida. Viver do alheio, viver por outrem, viver sujeito à ação estranha, não se chama viver, senão fermentar e apodrecer. A Bahia não vive, porque não tem municípios. Não são municípios os municípios baianos, porque não gozam de autonomia. Não logram autonomia, porque não têm administração, porque é o Governo do Estado quem os administra, nomeando-lhes os administradores.[86]

A nomeação de prefeitos, usada em grau variável nos diversos Estados no regime de 1891 e como regra absoluta nos períodos de ditadura, tem representado, pois, um elemento decisivo no amesquinhamento dos municípios. Apesar disso, o poder privado dos “coronéis” — que a instituição

dos prefeitos de nomeação, doutrinariamente, visava destruir — não desapareceu: acomodou-se para sobreviver. A morte aparente dos "coronéis" no Estado Novo[87] não se deve, pois, aos prefeitos nomeados, mas à abolição do regime representativo em nossa terra. Convocai o povo para as urnas, como sucedeu em 1945, e o "coronelismo" ressurgirá das próprias cinzas,[88] porque a seiva que o alimenta é a estrutura agrária do país.

4. Receita municipal

AS FINANÇAS MUNICIPAIS NO PERÍODO COLONIAL

Tem pouco interesse, em nosso trabalho, o estudo das rendas dos municípios coloniais, mas algumas informações são oportunas. De regra, era muito escassa a receita local: nem a Coroa primava pelo comedimento fiscal, de modo a deixar maiores possibilidades tributárias às câmaras, nem o sistema econômico do latifúndio escravista era favorável ao enriquecimento do erário das comunas, porque os senhores de terras teriam de se tributar a si mesmos. Por outro lado, o rudimentarismo dos núcleos urbanos e vias de comunicação daquele tempo dificilmente convenceria da necessidade de vultoso orçamento municipal.

"Recaíam os tributos municipais — informa Caio Prado Jr. — nas reses entradas nos açougues, carne abatida, taxa das balanças em que se pesavam todos os gêneros de primeira necessidade, taxa do celeiro público (mercado). Havia, ainda, as aferições de pesos e medidas, o produto das multas por infração de posturas municipais, e finalmente o aluguel das 'casinhas' — em certos lugares, como na Bahia, chamavam-se as 'cabanas' —, onde eram comerciados gêneros de primeira necessidade."[1] Contribuíam também para a receita das câmaras os foros, concessão de venda de aguardente, imposto sobre engenho de aguardente, taxa de transporte em barco da câmara, imposto de navegação, privilégio de prioridade em transporte,[2] coletas especiais (fintas) para despesas determinadas, como pontes, caminhos, edifícios públicos, fontes de uso comum[3] etc. Essa enumeração tem alcance meramente exemplificativo, pois será malsucedida qualquer preocupação de reduzir a sistema bem ordenado as práticas administrativas do período colonial.[4]

Numa visão de conjunto, pode-se afirmar que as finanças das câmaras coloniais eram insuficientes, mesmo para as reduzidas obras de que se incumbiam. Tanto mais que da receita por elas coletadas um terço pertencia à Coroa, livre de qualquer despesa de arrecadação.[5] Em janeiro de 1646 e maio de 1649, a Câmara de São Luís do Maranhão queixava-se "do miserável estado do povo, e do seu próprio, requerendo ao governador que não metesse as suas poucas rendas nos cofres da fazenda real, pois a casa das vereações estava a cair aos pedaços, e as fontes públicas arruinadas."[6]

Com a chegada de d. João, pouco mudara a situação financeira das municipalidades, a julgar pelas rendas da Câmara de São Paulo.[7]

Ensina Castro Rebêlo, referindo-se à pobreza das câmaras do Norte, que tal fato não contradizia "a prosperidade da terra"; ao contrário, se os tributos municipais eram diminutos, isso ocorria "em benefício dos próprios moradores que lhes supriam individualmente a escassez da renda ordinária".[8] Generalizando, depois, essa observação às demais câmaras coloniais, o mesmo autor explica o fenômeno em função do trabalho escravo, neste trecho que vale a pena transcrever:

> Não há que estranhar na pobreza de algumas dessas *câmaras*. Os moradores aspirariam a uma redução dos tributos devidos à metrópole, taxados por ela; enquanto, são eles próprios os únicos contribuintes, seria insânia criá-los pela *câmara* do lugar. Na economia escravista, o interesse dos senhores está sempre na redução geral dos impostos. Só num regime de salariado se

compreende a luta tributária, em que se empenham classes diferentes, ávidas de carregarem, umas sobre as outras, o custeio da república. O aumento dos impostos lançados pelas autoridades eletivas será, por isto, ao contrário, inevitável no dia em que a Colônia tiver ampliado o trabalho livre e irá, então, crescendo, à medida que essa forma de trabalho se for generalizando.[9]

ESCASSEZ DAS RENDAS MUNICIPAIS E PROVINCIAIS NO IMPÉRIO

No Império, apesar de algumas tentativas parciais anteriores, foi o Ato Adicional que pôs em foco o problema da discriminação, entre as rendas gerais e as provinciais. Seu art. 10, no V, conferia às assembleias provinciais o poder de legislar sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudicassem as "imposições gerais do Estado". A primeira lei que realizou a completa repartição das rendas foi a de no 99, de 31 de outubro de 1835,[10] que enumerou as gerais, deixando às províncias o poder tributário remanescente.[11]

Não se tratava, porém, de princípio intangível pela legislação ordinária, que podia, a todo tempo, ampliar a lista dos tributos da Nação. A própria lei de 1835 já reservava para o erário nacional quase todas as fontes de receita então usuais. Basta dizer que estas se distribuíam por 58 rubricas, incluída a receita do município do Rio de Janeiro.[12]

Tendo o texto legal deixado às províncias a tributação remanescente, a sorte dos municípios em matéria financeira, segundo o espírito do Ato Adicional, ficou entregue ao exclusivo arbítrio das assembleias provinciais, que, no assunto, nem dependiam da sanção dos presidentes.[13]

Antes da reforma constitucional, a lei de 1o de outubro de 1828 havia sido de extrema sovinice em relação às câmaras municipais, a cuja organização dera nova estrutura. Não há nessa lei especificação de quaisquer impostos cuja criação lhes competisse. Alude, não obstante, à venda, aforamento, troca, arrendamento e exploração direta de bens dos concelhos, e permite às câmaras impor multas por violação de suas posturas, fixando-lhes o limite máximo.[14] Ainda assim, a venda, aforamento e troca dos bens dos concelhos dependiam de prévia autorização do presidente da província e, na Corte, do Ministro do Império, enquanto que o simples arrendamento estava sujeito à confirmação das mesmas autoridades.[15] Além disso, as posturas (nas quais vinham cominadas as multas) tinham vigência limitada a um ano, enquanto não fossem confirmadas pelos conselhos gerais, que as podiam alterar ou revogar. Idêntico poder de revogação cabia aos presidentes e ao Governo Geral, mediante recurso de qualquer cidadão, quando se tratasse de matéria "meramente econômica e administrativa".[16]

Em uma palavra, o principal poder que cabia às câmaras em matéria tributária, segundo a lei de 1828, era o de solicitar: "Geralmente — rezava o art. 77 — proporão ao Conselho Geral de Província, tanto os meios de aumentar suas rendas, como a necessidade, ou utilidade de fazer delas alguma extraordinária aplicação". A consequência de tal situação assim a descreve Carneiro Maia: "A renda mesquinha dos bens do concelho, onde os havia, e o produto eventual das multas, foi tudo quando se deixou em dote à nova municipalidade, e mal servia para o estipêndio de seus empregados. Isso mesmo era já um legado ridículo das Ordenações do reino". O mesmo autor dá notícia de uma portaria ministerial de 1833, que aconselhava a certa câmara da Província do Rio de Janeiro recorrer à subscrição pública para construir uma cadeia![17]

O Ato Adicional só fez, nesta parte, como acima antecipamos, outorgar às assembleias provinciais

inteira competência no tocante à vida financeira dos municípios. E não se mostraram muito zelosos os legisladores das províncias pelo fortalecimento da receita municipal. A prova é que deixaram intocada esta parte da lei de organização dos conselhos, subsistindo, em matéria financeira, o mesmo espírito do Diploma de 1828.[18]

É claro que contribuíram para essa situação duas razões bem fortes. A primeira foi a interpretação dada à disposição do Ato Adicional que exigia proposta das câmaras para que a assembleia provincial pudesse legislar sobre "a polícia e economia municipal". É Tavares Bastos quem o deplora nestes termos:

> Depois do golpe de estado de 1840, não puderam mais as assembleias legislar, por medida de caráter geral, sobre a economia e polícia municipal. Só o podem fazer diante de cada hipótese, a propósito de cada postura, de cada obra, de cada orçamento municipal... Desde então, pois, a autoridade das assembleias sobre as câmaras somente se faz sentir pelo lado mau, pela excessiva dependência e concentração dos negócios nas capitais das províncias.[19]

A outra razão consiste na escassez das próprias rendas provinciais, que, de direito, não podiam prejudicar as "imposições gerais do Estado", de extensão variável ao sabor do legislador ordinário.

Na prática, entraram as províncias a lançar tributos que incidiam na pecha de inconstitucionalidade. O Conselho de Estado era o mais severo guardião das fronteiras tributárias do Tesouro contra as incursões provinciais. Os impostos de exportação, decretados pelas províncias, foram impugnados várias vezes, mas por fim já se admitia, quase pacificamente, a sua legitimidade.[20] Imposições fortemente impugnadas eram as taxas itinerárias e os impostos de consumo, umas e outros considerados como imposto de importação.[21] Nem eram só alguns espíritos mais conservadores que assim restringiam a competência tributária provincial. O próprio visconde de Paranaguá, que, ao assumir a presidência do Conselho e a pasta da Fazenda, se propôs a executar o programa liberal,[22] suspendeu impostos, considerados de importação, em Pernambuco e no Rio Grande do Norte, e obteve, mediante ordem expedida aos presidentes das províncias, que as assembleias legislativas desta última e de diversas outras abolissem tais tributos.[23]

Em muitos casos, porém, as imposições condenadas continuavam em vigor, como sucedeu de modo mais acintoso com a taxa itinerária criada pela lei mineira no 275, de 15 de abril de 1844. Essa lei foi revogada pela geral de no 347-A, de 24 de maio de 1845, mas, apesar da revogação e dos protestos do Conselho de Estado, a assembleia provincial reproduziu e continuou a cobrar nos anos seguintes a imposição condenada.[24]

Ao problema da escassez das rendas provinciais Tavares Bastos dedicou um longo capítulo de seu famoso livro.[25] Não somente reivindicava ele a legitimidade de diversos tributos provinciais, como os de consumo, itinerários e de exportação; também advogava a transferência de impostos gerais para o fisco provincial. A discriminação em vigor só deixara poucas e modestas fontes de receita para as províncias, e o Tesouro geral — acentuava ele —, "sob a pressão de incessantes apuros, tem [...] monopolizado toda a sorte de imposições, taxas diretas ou indiretas, rendas internas e até municipais". Em sua opinião, impunha-se a reforma da divisão de 1835, que vinha subsistindo "quase inteira".[26] O resultado é que mesmo as administrações locais mais capazes nada podiam fazer de aproveitável com tão parcos

recursos.[27]

O ministro da Fazenda, visconde de Paranaguá, empenhado em não admitir que as províncias exorbitassem de sua legítima esfera tributária, muito se preocupou em aumentar a receita local. Com esse objetivo constituiu, em 1882, uma comissão especial para elaborar projeto de lei que melhorasse a divisão e classificação das rendas gerais, provinciais e municipais. Essa comissão, documentando fartamente a situação de penúria financeira das províncias, propôs diversas medidas que o ministro resumiu em seu relatório de 1883. Entre elas, a passagem para as províncias dos impostos de indústrias e profissões e de transmissão de propriedade, que eram dos mais rendosos da receita geral. Também sustentava a comissão a legitimidade das taxas itinerárias e dos impostos provinciais de exportação.[28]

Apesar da eloquência com que se pleiteavam maiores recursos para as províncias, o Conselho de Estado Pleno impugnou as conclusões da comissão nomeada por Paranaguá. Entendeu a maioria dos conselheiros que o erário geral não podia sofrer o desfalque da transferência de tributos.[29]

Não é difícil imaginar-se, em semelhante panorama, o que seriam as finanças municipais, que a lei de 1828 fazia depender dos poderes centrais, através dos conselhos gerais de província, e que a lei de interpretação do Ato Adicional subordinara miudamente, caso por caso, às assembleias provinciais. Apertadas por um lado pelo fisco da Nação, as províncias acabavam por espremer os municípios numa estreitíssima faixa tributária, que mal lhes permitia definhar na indigência.

O depoimento do visconde de Ouro Preto, contemporâneo do de Paranaguá, está vazado em termos muito expressivos. Participando de uma comissão incumbida de estudar a reorganização administrativa das províncias e municípios, entendia que o problema tributário se achava em primeiro plano; pois de nada valia libertá-las da tutela, que as atrofiava, “se, por deficiência de meios”, fossem “condenadas a vegetar”. E assim descrevia o estado das finanças locais àquela época:

> Embora melhorasse relativamente ao que era há alguns anos passados, nada tem de lisonjeira a situação das províncias, e, revogados que sejam os impostos inconstitucionais, de que quase todas foram obrigadas a lançar mão, muito mais precárias serão suas circunstâncias, vendo-se talvez o Estado na necessidade de auxiliá-las para suas despesas particulares, como aconteceu no período de 1836 a 1848. Se às províncias falham recursos, muito mais encarecem os apuros das municipalidades, constituindo sua penúria uma das causas do desprestígio em que caiu tão útil e patriótica instituição.[30]

A discriminação da receita geral no último orçamento do Império não diferia muito, no fundamental, da enumeração de 1835. Basta dizer-se que ainda continuavam em poder do Tesouro os impostos de importação, exportação, transmissão de propriedade, indústrias e profissões e o predial.[31]

A DISCRIMINAÇÃO TRIBUTÁRIA NA CONSTITUINTE DE 1890

Na Constituinte instalada em 1890, uma das maiores batalhas sobre a organização do regime federativo, que se inaugurava, veio a ferir-se no terreno da discriminação tributária. Agenor de Roure descreve-a minudentemente, dando notícia das numerosas propostas discutidas e resumindo os debates e votações.

A grande disputa travou-se entre dois sistemas de partilha: de um lado, o do projeto do Governo

Provisório, que enumerava as rendas da União e as dos Estados e deixava na competência cumulativa de uma e outros a matéria tributável não enunciada, mandando, porém, que no campo concorrente prevalecessem os tributos federais; de outro lado, o sistema Júlio de Castilhos, que discriminava a receita da União, deixando todas as fontes remanescentes na competência privativa dos Estados, cujas rendas poderiam ser tributadas pela União em casos de emergência.

O princípio ardorosamente defendido por Castilhos e sua bancada era o mesmo adotado na partilha tributária da lei de 1835, que havia enumerado as rendas gerais, atribuindo as outras ao fisco provincial. Mas, a despeito da identidade do critério básico, "em 1835, a discriminação dava um grande número de rendas à União, ao passo que em 1890-91 se pretendia reduzi-las a quatro, ficando todas as outras para os Estados".[32]

Castilhos sustentou a proposta na "Comissão dos 21" e no plenário. Em sua opinião, o projeto baralhava sistemas tributários diferentes e consagrava o princípio dos impostos duplos, "que por tanto tempo trouxe anarquizada a vida econômica e financeira do país sob o detestável regime do Império". Além do mais, era antifederativo: fazia "a partilha do leão, tomando para a União as fontes mais produtivas, deixando aos Estados as que menos rendem".[33]

A tese rio-grandense, derrotada na comissão, esteve a pique de sair vitoriosa no plenário. Caiu em primeira discussão pela pequena margem de 20 votos: 103 a favor, 123 contra.[34]

Quem salvou o sistema do projeto foi Rui Barbosa, que vaticinou o desmoronamento da federação nascente, se fosse aprovada a proposta da bancada gaúcha. Do plano que se adotasse dependeria

> a durabilidade ou a ruína da União, a constituição do país ou a proclamação da anarquia (*apoiados*), a honra nacional ou a bancarrota inevitável (*numerosos apoiados*). Não somos [frisava] uma federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos. Na União se geraram e fecharam os olhos nossos pais. Na União ainda não cessamos de estar. Para que a União seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos.

Combatendo o que chamava de "sede incoercível de federação a todo o transe", sustentava Rui que a primeira necessidade para o êxito do sistema federativo estava "em assegurar a existência independente da União Federal", pois "a Federação pressupõe a União e deve destinar-se a robustecê-la". A tarefa imediata era assentar a União "sobre o granito indestrutível"; depois se trataria "de organizar a autonomia dos Estados, com os recursos aproveitáveis para a sua vida individual".[35]

A advertência de Rui, invocando, como poderosa razão política, o perigo de ficar a União incapacitada para defender a soberania nacional,[36] salvou o sistema tributário do projeto.[37]

Ao concluir-se a votação da matéria muitos constituintes estavam convencidos de que a partilha aprovada era injusta para os Estados. Ficou célebre a frase posteriormente proferida por Leopoldo de Bulhões: "A Constituinte não resolveu a questão da Federação, e a obra dos republicanos, ao ser ultimada, já está carecendo de revisão quanto a vários problemas, entre os quais a discriminação real e completa das rendas".[38] Quarenta e três anos mais tarde, na Constituinte da Segunda República, a sua palavra seria qualificada de profética, e não faltou quem tachasse de leonina a partilha tributária de 1891.[39]

Em contraste com a grande celeuma provocada pela divisão tributária entre a União e os Estados,

os constituintes da Primeira República não se preocuparam, especialmente, com a receita municipal, como problema independente do das rendas estaduais.[40] Segundo a ideia dominante, a organização dos municípios era assunto da estrita competência das unidades federadas, cuja autonomia nessa matéria não devia ser limitada pela Constituição federal. Foi o ponto de vista que prevaleceu na votação da emenda relativa à eletividade da administração municipal, conforme vimos no capítulo apropriado.

Os fatos viriam a mostrar, porém, que melhor teria sido, para os municípios, que suas fontes de receita houvessem sido discriminadas no texto constitucional.

RECEITA MUNICIPAL NO REGIME DE 1891

No regime de 1891, dado o silêncio da Constituição, o poder tributário dos municípios era inteiramente derivado do estadual e devia exercer-se nos limites marcados pela Constituição e leis do Estado. Portanto, somente dos tributos permitidos ao Estado se podia extrair a receita municipal, vigorando em relação aos municípios as mesmas proibições constitucionais que recaíam sobre o fisco estadual.[41]

Castro Nunes enuncia, em caráter exemplificativo, as seguintes fontes de receita dos municípios sob nossa primeira Constituição republicana: impostos sobre prédios urbanos; de indústrias e profissões (em alguns Estados constituindo fonte de receita estadual e municipal); sobre veículos terrestres e fluviais; sobre ambulantes, placas, anúncios, entre estes os chamados impostos de publicidade, empachamento etc.; taxas remuneratórias (funerárias, de água, esgotos, iluminação, matadouros, mercados etc., muitas delas, na maioria dos Estados, arrecadadas pelos concessionários);[42] renda dos bens dominicais, incluídos os dos extintos aldeamentos de índios;[43] multas por infração de posturas e regulamentos ou inobservância de contratos; indenizações, reposições, restituições, dívidas passivas prescritas, eventuais etc.[44] O mesmo autor adverte da inexistência de critério uniforme e nem julga que fosse possível essa uniformidade, “uma vez que as circunstâncias e condições de meio, variáveis de Estado a Estado, aconselham naturalmente distribuição variável de impostos”.[45]

Durante a longa vigência da Constituição de 1891, as rendas municipais, de modo geral, foram ínfimas. Não resta dúvida que o deficiente quinhão tributário dos Estados, na partilha constitucional, terá sido fator muito importante, pois era das fontes tributárias estaduais que tinha de sair a receita municipal.

Sempre se queixaram os Estados da escassez de suas rendas relativamente aos encargos. De fato o *déficit* costumava ser a situação normal dos orçamentos estaduais. No período de 1920 a 1931, somente três Estados (Piauí, Ceará e Paraíba) apresentaram saldos, aliás pequenos. Todos os mais foram deficitários.[46] Além disso, o total da dívida externa, interna e flutuante dos Estados, em 31 de dezembro de 1931, atingia a 4933405 contos, enquanto a receita estadual orçada naquele ano não passava de 1166467 contos. A relação média da receita para a dívida era de 1 para 4,2.[47]

Esse resultado, devido a diversos fatores, inclusive a más administrações, provinha em grande parte da desigual distribuição das rendas. A União arrecadava no território de cada Estado renda quase igual, quando não superior, à estadual,[48] nem sempre aplicando-a da maneira mais criteriosa. Focalizando

esse tema na Constituição de 1933-34, observou Alcântara Machado: "A União faz empenho em acudir as unidades federadas que menos precisam de auxílio, lançando ao abandono as que mais necessitam de amparo". Nos Estados de receita inferior a 10 mil contos, gastava a União, àquela época, com as verbas destinadas à construção de estradas de rodagem, fomento agrícola, instrução e saúde pública, 3.254 contos. Despendia 5.943 contos nos de renda superior a 10 mil e inferior a 20 mil. Subia essa despesa a 10576 contos naqueles cuja renda ficava entre 20 mil e 50 mil. Finalmente, nas unidades de receita maior de 50 mil, aquelas dotações federais chegavam a 12793 contos.[49] Nem seria de esperar outra coisa, pois eram justamente os Estados mais adiantados que estavam em melhores condições de influir na política federal. Aquelas cifras eram invocadas pelo orador para refutar, por antecipação, a quantos imaginassem que o excesso arrecadado pela União fosse redistribuído "equitativamente por todos os Estados da Federação em serviços de utilidade local".[50]

À deficiência tributária dos Estados, Alcântara Machado imputava a penúria dos municípios: "Daí resulta a vida meramente vegetativa da grande maioria dos nossos municípios, feridos de paralisia, apodrecendo ao sol, incapazes de prover às suas necessidades elementares". Que fazem os Estados, "premidos pelas circunstâncias? De uma parte, sacam desvairadamente, contra o futuro, comprometendo o erário em ruinosas operações de crédito; de outra parte, invadem a esfera tributária, própria dos municípios, estancando as fontes de vida local... Reduzidos à pobreza pela União, os Estados, por seu turno, reduzem à miséria os municípios".[51]

Explicava em seguida o orador que eram três os processos utilizados pelos Estados nessa política de comprimir as finanças municipais para salvar as próprias: "restringindo, ao mínimo, a capacidade tributária das municipalidades; cobrando determinada percentagem sobre as rendas minguadas que lhes consentem; arrogando-se a execução de serviços de natureza essencialmente local, como sejam os de água, esgotos, iluminação, até matadouros, e outros que são geralmente rendosos". Nos orçamentos para 1932, dezesseis Estados tributavam as rendas municipais, no total de 24277 contos; a receita dos serviços que os Estados executavam nos municípios fora orçada em 37238 contos, mas o orador reputava esta cifra "muito aquém da realidade", porque vários orçamentos estaduais agrupavam estas e outras fontes de receita, indiscriminadamente, "debaixo da rubrica de — Rendas Industriais".[52]

O resultado a que chegou a conduzir essa política, segundo o quadro fartamente glosado na Constituinte de 1933-34, falava por si: enquanto a União arrecadava 63% do total dos impostos, os Estados só percebiam 28% e aos municípios tocava a miséria de 9%.[53]

O ANTEPROJETO DE CONSTITUIÇÃO DE 1933

O anteprojeto de Constituição, elaborado por uma comissão especial nomeada pelo Governo Provisório, também no capítulo da tributação continha diversas inovações.[54] Tal como o sistema de 1891, enumerava os tributos federais e os estaduais, mas se afastava dele, em dois pontos: quando pretendeu abolir os impostos cumulativos, criando o mecanismo destinado a repartir, periodicamente, as fontes tributárias remanescentes, e quando incluiu um terceiro termo — os municípios — na discriminação constitucional das rendas, traçando uma esfera tributária municipal inacessível às

invasões do fisco estadual.

Muitas vozes se levantaram na Constituinte contra a partilha então proposta que retirava aos Estados rendosas fontes tributárias (exportação e consumo), pretendendo compensá-las com os recursos, muito inferiores, do imposto cedular de renda.[55] Numerosas emendas foram apresentadas ao anteprojeto e, depois, ao substitutivo da Comissão Constitucional. A maior parte, porém, não ideava critério fundamental diferente, limitando-se a pleitear partilha mais equitativa, que não sacrificasse tanto os Estados.

PROPOSTA DA BANCADA DE SÃO PAULO

Quanto às emendas de sistema, merecem especial destaque por sua oposição fundamental ao critério do anteprojeto: as da representação paulista eleita na legenda "Por São Paulo Unido", as sugestões do ministro Juarez Távora, concretizadas pelo deputado Fernandes Távora, e a proposta do deputado Prado Kelly, perfilhada por seus colegas da "União Progressista Fluminense".

A bancada paulista reviveu a tese defendida por Castilhos na anterior Constituinte, pleiteando a enumeração dos tributos federais e a outorga das fontes remanescentes aos Estados.[56] Sustentando-lhe as propostas em plenário, o deputado Cardoso de Melo Neto confessou haver repudiado suas próprias ideias de dezessete anos antes, quando defendeu, em tese de concurso, o princípio discriminativo de rendas adotado na Constituição de 1891.[57] Expondo suas novas opiniões assim justificou ele o sistema denominado "Júlio de Castilhos", que fora ressuscitado por sua bancada:

> Para nós, na federação... a atividade jurídica, quer dizer, a garantia da unidade da pátria, representada pela manutenção da ordem jurídica interna e a defesa do território contra inimigo externo, pertence à União — criação legal que representa, encarna, a soberania nacional. Mas... todo o desenvolvimento da atividade social, isto é, toda aquela soma das funções do Estado moderno, cada vez maiores, não competem à União, e, sim, aos Estados. E por isso é que eles são autônomos. Autonomia não é simplesmente um direito; é um direito a que corresponde uma obrigação — a de desenvolver o progresso. É o Estado autônomo para desenvolver uma atividade. Essa atividade é fomentar o progresso, em todas as suas legítimas manifestações, isto é — educação e instrução do povo, saúde pública, ordem econômica, assistência pública etc.

Por isso considerava o sistema de sua bancada

> consequência lógica do regime federativo, em virtude do qual a União, guarda da soberania, fica restrita a certos e determinados impostos privativos, porque sua atividade é predeterminada, e os Estados podem desenvolver toda a sua atividade social, pois contam, para isso, com todas as fontes de receita não discriminadas na Constituição. Atividade predeterminada, imposto predeterminado; atividade indeterminada, imposto indeterminado — eis a fórmula lógica.[58]

A maior dificuldade com que, a seu ver, defrontara a proposta de Castilhos consistiu na ameaça de ficar a União sem recursos em casos de guerra ou calamidade pública. Daí haver admitido aquele político rio-grandense que a União tributasse as rendas estaduais para fazer face a tais emergências. Esse perigo já não existia, na opinião do orador. Segundo a proposta paulista, teria a União recursos suficientes para "viver e prosperar legítima e normalmente"; nas eventualidades indicadas, podia criar

adicionais sobre os impostos de renda e de consumo, ou uma taxa especial para os serviços de guerra.[59]

Em contrapartida de suas maiores rendas, os Estados teriam de custear, nos respectivos territórios, os serviços que o orador chamou "de atividade social" (viação, saúde pública, ensino profissional e fomento econômico), dos quais ficava aliviada a União, que também se exoneraria dos serviços locais do Distrito Federal (justiça local, polícia civil e militar, corpo de bombeiros, iluminação pública, saúde, água, esgotos). A União só continuaria a prestar tais serviços, em caráter excepcional, nos Estados que não arrecadassem 50 mil contos por ano.[60]

Feitos os cálculos, pelos números que apresentou, referentes ao exercício de 1931, a União ganharia 32879 contos; a receita dos Estados ficaria diminuída em cerca de 5 mil, mas essa perda seria apenas aparente em face do seu poder de tributação não especificada.[61]

PROPOSTAS DE JUAREZ TÁVORA E FERNANDES TÁVORA

O ministro Juarez Távora, desenvolvendo na Constituinte ideias que já havia externado na Comissão de Estudos Econômicos dos Estados e Municípios, colocou-se em ponto de vista muito diferente, senão oposto, ao da representação paulista. Os componentes da bancada majoritária de São Paulo eram, como vimos, aguerridos defensores do fortalecimento financeiro dos Estados, aos quais devia tocar a maior soma de responsabilidade na partilha dos encargos da federação. Não eram indiferentes à sorte dos municípios, tanto que propuseram não fosse permitido aos Estados tributar as rendas municipais.[62] Pleitearam, entretanto, a supressão do dispositivo referente à receita dos municípios, por entenderem que "a discriminação das rendas municipais, no regime federativo, é da competência do Legislativo estadual".[63] Em sua opinião, nitidamente estadualista, o fortalecimento financeiro dos municípios seria consequência necessária do fortalecimento financeiro dos Estados: "o remédio — dizia Alcântara Machado — está naturalmente indicado: é fortalecer as finanças dos Estados e dos Municípios, a fim de assegurar efetivamente a sua autonomia política".[64]

O ministro Juarez Távora, ao contrário, não queria que a solidez do município derivasse do robustecimento do Estado: queria o Estado fraco entre a União e os municípios fortalecidos.[65] Sua fórmula, expressou-a nestes termos:

> É necessário que, dentro em breve, restabelecido o equilíbrio natural entre a atividade funcional do município, como órgão legítimo de assistência ao povo, nas suas necessidades e aspirações e essencialmente fomentador da produção, nas suas fontes, e a União, como órgão da soberania nacional, incumbido da sua defesa interna e externa, possa o Estado desempenhar o papel nobilitante de intermediário escrupuloso entre a União soberana e os Municípios autônomos, com a finalidade precípua de adaptar as normas gerais emanadas daquela, às peculiaridades locais destes.[66]

Como se viu, a bancada paulista e o senhor Juarez Távora colocavam-se em pontos opostos quanto ao papel que devia desempenhar o Estado na federação. O deputado Fernandes Távora, que tinha sobre o assunto opiniões idênticas às do ministro da Agricultura, a quem citou diversas vezes, concretizou seu pensamento em emenda amplamente justificada.[67] Sua proposta especificava as receitas da União, dos Estados e dos municípios. Conferia a estes, além dos impostos predial, de licenças e

permissões e do proporcional sobre a renda, *outras* tributações que lhes pudessem ser atribuídas e que já não estivessem na competência exclusiva da União ou dos Estados. Mas, como a ideia fundamental era garantir ao município, no texto constitucional, "uma percentagem razoável, sobre o total das rendas nacionais", correspondente aos seus encargos, e também unificar o aparelho arrecadador, dispunha ainda a emenda no 262: "Oportunamente, a arrecadação de todos os tributos será feita por funcionários municipais, sob fiscalização do Estado e da União, sendo o total da renda arrecadada *equitativamente* dividido entre as três unidades administrativas, proporcionalmente aos encargos que lhes forem atribuídos por esta Constituição".[68]

A proposta do senhor Fernandes Távora, pelo menos em intenção, era motivada pela penúria dos municípios, cujo abandono condenou com veemência: "O que, entre nós, se tem feito, até hoje, em matéria de administração municipal — exclamava —, é um escárnio ao bom senso, porque, subtraindo-se às pobres comunas as principais fontes de renda, decretou-se, *ipso facto*, a sua ruína financeira, e, consequentemente, a sua inviabilidade econômica".[69]

PROPOSTA DE PRADO KELLY

O deputado Prado Kelly, com o apoio de seu partido, propôs e defendeu em plenário, exibindo farta documentação numérica, um sistema de discriminação de rendas baseado em critério inteiramente diverso dos demais. Apontava quatro principais defeitos em nossa organização tributária, os quais pretendia corrigir: ausência de princípio racional que discriminasse as próprias "fontes" de tributação; desproporção entre os encargos estaduais e municipais e os respectivos recursos; dupla ou múltipla incidência fiscal; complexidade do aparelho arrecadador.[70]

Justificando o sistema proposto, Prado Kelly reportou-se a José Higino, que na Constituinte de 1890-91 criticara o projeto do governo por ter repartido os tributos sem haver discriminado as respectivas fontes, e afirmou que seria esta "a única maneira" de evitar a incidência cumulativa;[71] "Verifiquemos quais as fontes reais de tributação, a fim de dividirmos realmente o imposto entre a União, os Estados e os Municípios. Feito isso, teremos evitado o mal principal da política tributária nacional, que vem a ser a dupla, a tríplice, a múltipla incidência".[72]

Em segunda discussão, apresentou Prado Kelly outra emenda. Pretendeu manter o princípio básico da anterior, mas as inovações introduzidas não eram de somenos. É bem sintomático que a houvesse subscrito o deputado Fernandes Távora, autor de um plano próprio em primeira discussão, como já noticiamos.[73]

Defendendo-a por escrito e da tribuna,[74] o deputado fluminense esclareceu que a racionalização tributária, que projetara, compreendia quatro pontos: a incidência dos tributos, a arrecadação, a discriminação da competência para tributar e a distribuição da receita entre a União, os Estados e os municípios.

No tocante à incidência, o autor manteve o princípio fundamental da emenda anterior. Dividiu as fontes tributárias em dois grupos: patrimônio e atividade. O primeiro — patrimônio — subdividiu em bens móveis e sua transferência, e bens imóveis e sua transferência. No subgrupo dos bens móveis

incluiu mercadorias, capital, renda; no dos bens imóveis, a propriedade rural e a urbana. O segundo grupo — atividade — foi subdividido em comércio, indústria e demais profissões.[75]

Relativamente à discriminação da competência para tributar, começou por mostrar que não havia problema no pertinente às rendas e às taxas.[76] A dificuldade surgia com os impostos. Partindo da anterior discriminação das fontes tributárias, o senhor Prado Kelly assim as distribuiu: para a União, bens móveis e sua transferência; para os Estados, atividade e bens imóveis rurais e sua transmissão; para os municípios, bens imóveis urbanos e sua transmissão. Mas — cumpre observar — esta segunda discriminação não é da receita, *mas somente da competência para tributar*. A repartição do produto da arrecadação constitui outro problema, que o autor da emenda procurou resolver por forma diversa.[77]

Com a solução que sugeriu para o problema da partilha da *competência legislativa* tributária, o autor da emenda no 1.847 procurou evitar a tributação cumulativa.[78] Restava, porém, o problema difícil da distribuição da receita que se arrecadasse e que é o mais importante do ponto de vista do nosso ensaio. Já aqui, porém, o sistema Prado Kelly não podia socorrer-se do seu próprio critério básico.[79]

Quanto a este ponto, a segunda emenda do representante fluminense delegava ao legislador ordinário a tarefa de corrigir as desigualdades da tributação privativa, adotando, neste passo, o critério de Fernandes Távora, que, como já notamos, lhe subscreveu as sugestões. O vulto dos encargos de cada uma das três esferas administrativas é que serviria de base para essa composição periódica.

Cumpre lembrar, a propósito, que o deputado Levi Carneiro pleiteava ficassem discriminados na Constituição federal não somente as rendas, mas também os serviços da competência municipal.[80]

Não tem especial utilidade para o nosso trabalho resumir as demais emendas sobre discriminação tributária, que foram em grande número.[81] Convém referir, entretanto, que diversas delas pretendiam suprimir a disposição referente à receita municipal, por entenderem que a matéria pertencia aos Estados.[82]

SOLUÇÃO ADOTADA PELA CONSTITUIÇÃO DE 1934

O substitutivo da Comissão Constitucional, tomando por base “os exaustivos relatórios parciais oferecidos pelos deputados Sampaio Correia e Cincinato Braga”,[83] manteve o sistema de repartição enumerativa dos tributos. Aos municípios deu os impostos de indústrias e profissões, licenças, renda da propriedade imobiliária, inclusive a predial urbana, diversões públicas, e selos sobre negócios e atos de natureza municipal.[84]

A “Comissão de Três”, incumbida de opinar sobre as emendas ao substitutivo, adotou algumas alterações. As rendas municipais, segundo esse parecer, constariam de taxas sobre serviços municipais e de impostos sobre licenças, propriedade predial urbana, diversões públicas, indústrias e profissões agrícolas e pecuárias. A União e os Estados poderiam criar outros impostos além dos tributos especificados; sua arrecadação caberia aos Estados, que do produto dariam 30% à União e 20% aos municípios em que se fizesse a coleta. Em confronto com o substitutivo, o parecer limitava a competência tributária municipal relativamente aos impostos sobre a propriedade e sobre indústrias e profissões e suprimia a faculdade de cobrar selos sobre negócios ou atos de natureza municipal. Teriam,

porém, os municípios a mais 20% dos impostos não enumerados.

Em plenário, serviu de base para votação da matéria a emenda no 1.945, uma das chamadas "emendas de coordenação", ou "das grandes bancadas",[85] depois de abandonada a sugestão de se transferir a solução do assunto para um ato adicional, à semelhança do que fora proposto na Constituinte da Primeira República.[86] A emenda no 1.945, que continha importante modificação relativa ao imposto de exportação, foi aprovada na parte que nos interessa, saindo vitoriosa a ideia de constar da Constituição federal a discriminação da receita municipal.[87] Tocaram, assim, aos municípios: o imposto de licenças; os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda; o imposto sobre diversões públicas; o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; metade do imposto de indústrias e profissões, cujo lançamento incumbia aos Estados; 20% da arrecadação, em seu território, de impostos não especificados na Constituição e que viessem a ser criados pela União ou pelo Estado; as taxas sobre serviços municipais e, finalmente, qualquer outro imposto que lhes fosse transferido pelo Estado.[88]

Na expressão do senhor Levi Carneiro, a Assembleia adotara "a grande e salutar inovação" de atribuir renda privativa aos municípios. Essas rendas ficaram, entretanto, muito aquém de suas necessidades, como adiante veremos.

MODIFICAÇÕES OPERADAS NO REGIME DE 1937; A IMPRESSIONANTE POBREZA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A Constituição de 1937 conservou o princípio acima indicado, mas reduziu a receita municipal, ao subtrair-lhe o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais e os 20% da arrecadação, no território do município, dos impostos federais e estaduais não especificados. Os Estados, por sua vez, perderam o imposto sobre consumo de combustíveis de motor de explosão.[89]

Mais tarde, a lei constitucional no 3, de 18 de setembro de 1940, vedou aos Estados, Distrito Federal e municípios tributar, direta ou indiretamente, a produção e o comércio, inclusive a distribuição e a exportação de carvão mineral nacional e de combustíveis e lubrificantes líquidos de qualquer origem. Dois dias depois, a lei constitucional no 4 declarava da competência privativa da União tributar a produção, comércio, distribuição e consumo, inclusive importação e exportação dos referidos produtos, sob a forma de imposto único para cada espécie de produto. Aos Estados e municípios tocaria uma cota-parte, proporcional ao consumo nos respectivos territórios, que deveria ser aplicada na conservação e desenvolvimento de suas rodovias. Estas modificações, que importaram redução da competência tributária estadual, foram regulamentadas pelo decreto-lei no 2.615, de 21 de setembro de 1940, e, segundo a observação do senhor Barros Carvalho, aproveitavam "apenas aos Estados e aos Municípios mais ricos, mais bem dotados de rodovias... enquanto os municípios verdadeiramente necessitados de tudo, nada obtiveram, permaneceram estagnados".[90]

O resultado de tal sistema tributário, não obstante a garantia de uma receita municipal mínima na própria Constituição federal, foi a permanência da situação de penúria das municipalidades.[91] Expressivas estatísticas a esse respeito foram fartamente glosadas nos estudos que se escreveram durante

a elaboração da nossa última Carta Política.

Segundo dados divulgados pelo senhor Rafael Xavier, "as percentagens relativas às rendas arrecadadas no Brasil no ano de 1942" foram as seguintes: União, 48,39%; Estados, 39,86%; municípios, 11,75%. Observou ele, em seguida, que 42,4% do total da arrecadação municipal provinha dos municípios das capitais, excluído o Distrito Federal. Feita a dedução, sobravam para os municípios restantes apenas 6,9% da arrecadação geral do país![92]

Em outro estudo, o mesmo especialista divulgou um quadro mais geral, abrangendo vinte anos, pelo qual se pode verificar a impressionante constância da miséria orçamentária municipal. As percentagens da receita dos municípios sobre a arrecadação geral nesse longo período foram estas, em números redondos: 1925-29, 10%; 1930 e 1931, 12%; 1932 e 1933, 11%; 1934, 10%; 1935, 8%; 1936, 10%; 1937, 11%; 1938, 10%; 1939, 13%; 1940 a 1942, 12%; 1943, 9%; 1944, 8%.[93]

A exiguidade de tais recursos mostra-se mais impressionante quando se observa que, segundo o recenseamento de 1940, nossa população se distribuía pela seguinte forma: urbana, 22,29%; suburbana, 8,95%; rural, 68,76%, sendo de notar que esse critério legal de classificação se aplicava a núcleos populacionais de qualquer grandeza ou situação. Deduzindo a população urbana e suburbana das capitais, Rafael Xavier calculou que a população do interior do país atingia a cifra de 86,4% do total, aos quais, portanto, correspondiam apenas 6,9% da receita tributária do país.

Eis a situação das finanças municipais no Brasil quando se reuniu nossa terceira Constituinte republicana. O panorama não era muito pior do que em 1933. E agora, como naquela época, não faltavam pregadores entusiasmados do fortalecimento financeiro dos municípios. Hoje, porém, essa campanha iria produzir resultados muito mais concretos.[94]

O AUMENTO DAS RENDAS MUNICIPAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1946

Aludiu o senhor Mílton Campos, então deputado, ao "amor físico" dos constituintes de 1946 pelas rendas municipais.[95] Realmente, foi este o ponto fundamental da preocupação municipalista dos elaboradores da atual Constituição. Ficou, de fato, muito acrescida a receita municipal com as novas disposições adotadas.[96] Como renda de sua competência tributária privativa, têm os municípios: impostos predial e territorial urbanos, de licença, de indústrias e profissões, sobre diversões públicas, sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência; contribuição de melhoria; taxas; quaisquer outras rendas provenientes do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços. Terão ainda os impostos que lhes forem transferidos pelos Estados.[97] Mas o principal acréscimo de sua receita resulta de outras fontes, a saber; 1º) do produto dos impostos que a União e os Estados criarem, além dos que a Constituição lhes atribui expressamente, 40% pertencerão aos municípios em cujo território tiver sido efetuada a cobrança;[98] 2º) do imposto federal, unificado, sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, sobre minerais do país e energia elétrica, 60% no mínimo serão entregues aos Estados, Distrito Federal e municípios, mediante critério de distribuição que a lei federal estabelecer;[99] 3º) sempre que a arrecadação de impostos estaduais (salvo o de exportação) exceder, em município que não seja o da capital, o total das rendas locais, de qualquer natureza, ser-lhe-á atribuído,

anualmente, 30% do excesso;[100] 4º) finalmente, 10% do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza será repartido pela União, em partes iguais, entre os municípios, excluídos os das capitais, exigindo a Constituição que metade pelo menos da importância recebida seja aplicada em benefícios de ordem rural.[101] Essa participação no imposto de renda é que representa a parcela mais apreciável do acréscimo de receita concedido aos municípios. Tanto mais que é o imposto de renda que terá de socorrer a União em suas crescentes necessidades financeiras, pois, obviamente, quem mais tem é quem pode pagar mais.[102] Com a distribuição da cota em partes iguais, as pequenas municipalidades do interior serão muito melhor aquinhoadas do que as grandes. E são, de fato, as mais necessitadas.[103]

Relativamente aos novos impostos, que forem criados pela União e pelos Estados, mandava o anteprojeto que se atribuíssem aos municípios 30%, em rateios trimestrais.[104] A percentagem foi elevada a 40% pelo projeto primitivo, que mandou fazer a entrega na medida da arrecadação, proposta que se manteve no projeto revisto.[105] A restrição do benefício somente aos municípios em cujo território sejam arrecadados os impostos resultou de emenda apresentada por Clemente Mariani.[106]

Quanto ao imposto de que trata o art. 15, § 2º, o anteprojeto e o projeto primitivo deixavam ao legislador federal fixar a cota a ser distribuída entre os Estados, Distrito Federal e municípios, exigindo, porém, que fosse proporcional ao consumo do produto tributado nos respectivos territórios, e só aludiam a lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos e ao carvão mineral nacional.[107] O projeto revisto já previa a possibilidade de ser estabelecido o regime de tributo único para os minerais do país, em geral, e energia elétrica, e adotava os critérios variáveis, que figuram no texto definitivo, como orientação para a distribuição incumbida à lei federal; mas continuava a deixar ao legislador ordinário a determinação da cota a ser repartida pelas unidades beneficiadas.[108] A fixação dessa cota em 60% foi proposta por Honório Monteiro; "no mínimo", acrescentou a emenda substitutiva de Paulo Sarazate.[109]

Em relação à entrega aos municípios de parte do excesso de impostos estaduais cobrados em seus territórios comparativamente com as rendas locais, as alterações verificadas no curso dos trabalhos parlamentares foram para limitar a liberalidade da proposta inicial. O anteprojeto mandava considerar toda a arrecadação estadual no território do município para cálculo do excesso, incluía no benefício as capitais dos Estados e fixava em 50% a cota a ser entregue ao erário municipal. Idêntico rumo seguiu o projeto primitivo.[110] Já pelo projeto revisto só seriam computados, no cálculo, os *impostos* estaduais, menos o de exportação, e os municípios das capitais não gozariam desse suprimento de receita; a cota prevista era, contudo, mantida em 50% do excesso. A última limitação, que reduziu a cota a 30%, foi adotada na votação final, mediante emenda de Pedro Dutra.[111] Finalmente, nas disposições transitórias, ainda ficou constando que os Estados disporão de dez anos para adaptação gradativa de seus orçamentos a esse desfalque em favor dos municípios.[112]

Resta a disposição relativa à distribuição de 10% do imposto de renda entre os municípios e que foi a mais discutida. O anteprojeto era omisso. Quem primeiro propôs a entrega de 10% do imposto de renda aos municípios foi Mário Masagão, em substituição ao artigo do anteprojeto, que atribuía aos municípios metade do excesso das rendas estaduais sobre as municipais arrecadadas em seu território. Não lhe parecia justo impor aquele encargo às depauperadas finanças estaduais. À União, mais bem aquinhoada na partilha tributária, é que devia caber o ônus. Afinal, como já vimos, foram os municípios contemplados por ambas as vias, reduzida a percentagem proposta pelo anteprojeto. No projeto

primitivo a fórmula adotada foi esta: os 10% a que se referia a emenda Mário Masagão seriam repartidos pelos municípios em partes iguais, excluídos, porém, os das capitais.[113]

No plenário, duas emendas, assinadas por mais de 120 representantes de vários partidos, propuseram que a divisão se fizesse entre os Estados e os Territórios, em partes iguais, para que cada um deles distribuísse a cota respectiva, também em partes iguais, por seus municípios. Foi o critério adotado pelo projeto revisto que manteve as capitais excluídas do rateio. Na votação final, por emenda de Alcedo Coutinho, ficou decidido que a repartição se faria diretamente entre os municípios, menos os das capitais, em igualdade de condições. A ideia de mandar aplicar pelo menos metade desse acréscimo da receita municipal em "benefícios de ordem rural" foi do deputado Paulo Nogueira. Entendia como tal abrir estradas, construir escolas e hospitais etc.[114]

TENTATIVA DE EXPLICAÇÃO DO NOSSO ATUAL "ENTERNECIMENTO MUNICIPALISTA"

Quem compara os minguados produtos da campanha municipalista na Assembleia de 1933-34 com o êxito que essa mesma campanha obteve em 1946 não deixa de experimentar certa surpresa ante a relativa rapidez com que a ideia de fortalecer as finanças das comunas amadureceu e frutificou.

É evidente que a anemia financeira das municipalidades aumenta a sua dependência em relação aos governos estaduais e, consequentemente, favorece a submissão política dos chefes locais. Não faltariam, portanto, motivos de interesse, razões de poder, que contribuíssem anteriormente para manter a penúria orçamentária dos municípios. Mas buscar uma explicação puramente política para o fato seria atribuir ausência total de espírito público aos nossos homens de partido. Seria, além do mais, incoerente, porque muitos dos parlamentares que tiveram assento na Assembleia de 1946 também, foram constituintes em 1934 e militaram na política da República Velha. Parece, pois, evidente que, além de motivos políticos, que deve ter havido, outros fatores terão concorrido para que, anteriormente, não se desse maior importância ao problema das finanças municipais. Do mesmo modo, em nossos dias, outros fatores, que não os políticos, terão contribuído para criar essa consciência difusa, mas atuante, de que era necessário aumentar a receita dos municípios, como instrumento de elevação do nível de vida das populações do interior.

Essa consciência generalizada, a que aludimos, constituía o ambiente social propício, cuja falta, em 1933, impedia que a Assembleia de então extraísse consequências concretas dos comovidos discursos, que à época se pronunciaram, da própria tribuna parlamentar, em favor da nossa desamparada gente do sertão; impedia até que aqueles mesmos oradores chegassem às conclusões objetivas que treze anos depois pareceriam mais ou menos óbvias.[115]

Até agora, não temos feito outra coisa senão drenar a receita pública do interior para os maiores centros urbanos. O que toca aos municípios, dentre os tributos que seus habitantes pagam, fica muito abaixo do que é carregado para os cofres estaduais e federais.[116] Ainda que não dispuséssemos de estatísticas, bastaria considerar que a última Constituinte achou demasiado atribuir aos municípios *metade do excesso* das rendas estaduais sobre as municipais arrecadadas em seu território; este simples episódio poria fim a qualquer dúvida. Recebendo a União e os Estados a maior parte do que pagam os

municípios do interior, a aplicação desses recursos tem revertido principalmente em benefício das capitais e dos grandes centros urbanos.

Para caracterizar o desenvolvimento desproporcionado de nossas capitais em relação ao interior, Rafael Xavier utilizou numerosos dados relativos a 1940 e 1944, dos quais destacamos os seguintes:

> A arrecadação do imposto de giro comercial, que, no conjunto das capitais, subiu a 47,8% do total do país, ultrapassaria 50% se incluíssemos, no Distrito Federal, os 40% da União nele arrecadados... O movimento bancário do Brasil faz-se, em sua quase totalidade, ou sejam cerca de 90%, nas Capitais, concorrendo o Distrito Federal e São Paulo com mais de 72% do movimento dos empréstimos e 71% de depósitos totais.[117] A indústria de transformação acusa a mesma tendência de concentração. Para 29219 estabelecimentos destinados à transformação de matérias-primas, registrados em todo o território nacional, 10749, ou 36,8%, se localizam nas Capitais... 71,1% dos capitais realizados na indústria de transformação situam-se nas Capitais das Unidades da Federação... O Distrito Federal e a Capital de São Paulo, somados..., efetuaram 61% das vendas mercantis do país e reuniram 93% dessas mesmas operações realizadas em todas as Capitais das Unidades da Federação.[118]

Diante de dados tão impressionantes, convém não confundir a posição dos fatores que contribuíram para a produção do fenômeno. Não é a ação do poder público, aplicando maiores rendas em benefício dos centros mais populosos, o fator primário da concentração urbana. O desenvolvimento urbano, pela concentração do comércio e da indústria, é que, em regra, determina a preferência dos governos na aplicação de maiores rendas em tais lugares. Não resta dúvida que a centralização dos serviços burocráticos funciona como fator direto de aumento da população citadina, o mesmo ocorrendo com as melhores condições de conforto que os governos criam nas grandes cidades. Mas parece também fora de dúvida que se trata, no caso, de fenômenos reflexos. Por isso, o favoritismo dos governos pelos grandes centros, que é essencial e originariamente determinado pela concentração urbana, funciona igualmente como um dos fatores determinantes dessa mesma concentração.

A preferência dos governos em aplicarem a maior parte de suas rendas nos centros urbanos não ocorre somente em favor das capitais e das grandes cidades. O fenômeno também é típico das pequenas cidades do interior. Água, esgotos, calçamento, jardins, energia elétrica — benefícios essencialmente urbanos — consomem a maior parte da receita dos municípios menores (sem contar as despesas de pessoal e os gastos indevidamente realizados nas campanhas eleitorais). Estradas, hospitais, escolas têm ficado em segundo plano.[119] Em artigo recente, o professor Basílio de Magalhães punha em dúvida a possibilidade de ser elevado o nível de vida das populações do interior pelo aumento das rendas municipais, baseado justamente no "excessivo urbanismo, em prejuízo do agrismo", que tem dominado nossas administrações municipais.[120] E foi justamente por ter admitido essa premissa que a Constituinte de 1946 exigiu que os municípios apliquem, obrigatoriamente, em "benefícios de ordem rural" pelo menos metade do acréscimo de receita que lhes advém da distribuição de 10% do imposto de renda.

Ante o quadro descrito, parece muito provável que tenham sido os interesses da nossa economia comercial e, depois, da nossa incipiente indústria os maiores responsáveis pela drenagem de recursos do interior para os grandes centros, ou, em outras palavras, do campo para a cidade. A cidade é a sede natural do comércio, como é também a sede principal da indústria. E é perfeitamente explicável que, à medida que aumentava a influência dos interesses comerciais e industriais, também se acentuasse a preferência dos homens de governo pelo desenvolvimento das cidades e pelo bem-estar de seus

habitantes, especialmente dos localizados nos bairros de gente mais próspera. Como a nossa economia se tem caracterizado pela exportação de uns poucos produtos, o desenvolvimento de apenas algumas cidades, notadamente portos de mar, poderia ser atribuído às conveniências da lavoura. Mesmo aí, a confluência dos interesses do nosso grande comércio de exportação e importação — mais beneficiado que a própria lavoura com as trocas internacionais — impede-nos de ver no caso uma verdadeira exceção.

Restaria por explicar, entretanto, como podiam os nossos governos conservar os favores do eleitorado (em sua maioria rural e, portanto, dominado pela influência dos fazendeiros e criadores), quando, ao mesmo tempo, se mostravam tão parciais em favor dos interesses citadinos do comércio e da indústria.[121] No plano puramente político, isso se explica pela compressão e falsificação do voto e pela submissão completa da vida do interior ao poder público estadual, tornando quase sempre irrespirável, em terras brasileiras, clima da oposição. Na situação de dependência em que tradicionalmente se têm encontrado, os chefes políticos do interior são, em sua maioria, forçadamente governistas. No plano econômico, é oportuno lembrar que os nossos governos e regimes se sucedem, deixando intacta a estrutura rural do país; quando a abolição a golpeou, não tardaram as consequências políticas. Além disso, é sabido que a nossa economia tem assentado, periodicamente, na exploração de um ou de poucos produtos exportáveis, com os consequentes deslocamentos de população — e de influência política — para as áreas de cultivo de tais produtos. Nas épocas de expansão do nosso comércio externo, a prosperidade dos fazendeiros de tais zonas compensa de sobra os malefícios da preferência mercantil e industrial dos governos. Muitos deles criam, nas sedes de suas propriedades, condições de conforto superiores ao nível de vida médio das cidades vizinhas, ou vão inverter ou dissipar suas disponibilidades nos grandes centros urbanos. Nas épocas de crise do produto, o governo vem em seu socorro, protegendo os preços, ou concedendo moratória e reajustamento de dívidas. Quando a depressão passa, tudo volta às boas; se não, muitos soçobram, outros se mudam ou se adaptam a novo gênero de vida, e a sua própria importância diminui com a transferência do prestígio eleitoral para as regiões de prosperidade recente. Entretanto, nos colapsos mais sérios, o governo perderá a principal base do seu apoio político: assim aconteceu com a Abolição da Escravatura; assim aconteceu na Crise de 1929.

Chegamos, porém, a um ponto em que os próprios interesses da indústria já não se contentam com os favores aduaneiros e a desvalorização da moeda.[122] O seu desenvolvimento, muito acelerado na conjuntura das duas guerras mundiais, já não pode viver do atual mercado interno, cuja mesquinhez é agravada pelo empobrecimento contínuo e sistemático das populações rurais. Mesmo descontando os empreendimentos fictícios, que tendem a desaparecer no pós-guerra, como estão desaparecendo,[123] é indiscutível o aumento da nossa produção industrial.[124] O dilema de uma indústria desenvolvida, que não disponha de mercado interno satisfatório, é a exportação ou o colapso. Quanto à exportação, passada a contingência favorável da guerra para alguns de nossos produtos, é uma saída completamente fechada para nós. Não temos recursos, nem meios técnicos, nem influência política para competir com os países altamente industrializados, notadamente com os Estados Unidos. E é natural, por outro lado, que os nossos industriais não queiram perecer. Só lhes resta, pois, aquilo em que até hoje não haviam pensado em termos de realização: ampliar o mercado interno, para evitar a superprodução consequente ao subconsumo e continuar a obter do governo as tarifas protecionistas indispensáveis para ampará-los

da concorrência mortal da técnica estrangeira em nosso próprio território.

É bem provável que esses fatos não se representem com tanta simplicidade na cabeça de muitos dos nossos homens públicos, Mas a gravidade da situação já deu a outros a certeza de que a única terapêutica possível estará na ampliação do mercado interno, embora o problema da escolha dos meios adequados ainda se apresente tempestuoso. A predominância das conveniências imediatas sobre as futuras pode dificultar, e tem dificultado, a equação do problema; por isso mesmo, olhos fitos nos lucros do presente e incapazes de perceber que serão efêmeros, alguns não hesitarão em aliar-se aos interesses estrangeiros em prejuízo da sobrevivência da própria economia nacional. Por outro lado, a política protecionista exige muita medida e cautela, para que permita a consolidação financeira e o aperfeiçoamento técnico da indústria nacional, a ponto de se tornar autônoma dentro de certo prazo. Por essa razão, dadas as deficiências da nossa orientação protecionista, mesmo espíritos honestos não hesitarão em sugerir que se abram nossas portas à invencível concorrência estrangeira, impressionados pelo barateamento temporário da vida, que resultaria da livre competição industrial.

Nem todos — repetimos —, nem todos quantos se deixaram envolver pela atmosfera municipalista dos nossos dias estarão conscientes de que o aumento da receita dos municípios é, com muita probabilidade, uma consequência indireta da necessidade de ampliarmos o mercado interno, pela inversão de tais recursos na melhoria de vida das populações rurais. Nem todos, portanto, estarão conscientes de que esse ruralismo do presente tem íntimas ligações com o industrialismo, por sua vez tão estreitamente relacionado com as atividades comerciais e bancárias.

O deputado Fernandes Távora, por exemplo, que foi na Constituinte anterior um ardente advogado das populações sertanejas, não fez a menor alusão à necessidade de ampliar o mercado nacional para a produção industrial. Sua orientação era, ao contrário, confessadamente ruralista: "Nossa verdadeira riqueza — dizia — só poderá vir da terra". Por isso mesmo, tanto o afligia o visível despovoamento das lavouras: "só não foge ao sertão quem não pode. Quem pode foge, e faz muito bem". Sem aludir à expansão da indústria, aquele deputado queria, entretanto, aumentar o poder aquisitivo da população rural, segundo se vê desse trecho: "O mais comezinho bom senso nos está indicando a rota a seguir e que se pode resumir nestas poucas palavras: *conforto ao homem do campo*. Como proporcioná-lo? Simplesmente permitindo que o município seja senhor dos seus destinos, deixando-lhe a renda suficiente para suas necessidades."[125]

Assim, a "lógica dos fatos", contrariando as intenções dos homens, poderia fazer coincidir perfeitamente a orientação ruralista do deputado Fernandes Távora com os objetivos industrialistas da representação de São Paulo. O sentido das teses bandeirantes na Assembleia de 1934 foi expresso com muito realismo, em um discurso que o deputado J. C. de Macedo Soares proferiu em nome de sua bancada. Já vimos, páginas atrás, que os paulistas só pleiteavam o aumento da receita municipal por via indireta: ele defluiria do fortalecimento financeiro dos Estados, que era o núcleo de sua reivindicação imediata.

Começando por dizer que a Constituição de 1891 "era essencialmente política", declarou aquele parlamentar que se sentia no dever de esboçar "como introdução à matéria constitucional", "o meio econômico brasileiro, dentro do qual devem mover-se as doutrinas do direito público que nos cumpre adaptar e adotar".[126] Assim se referiu em seguida às desigualdades econômicas das diversas regiões do

Brasil: “As grandes diferenças de nível de riqueza entre São Paulo e Distrito Federal e o resto do país são, evidentemente, motivadas pelo afluxo de capitais, incomparavelmente maior nessas unidades do que nas outras”.[127] A exportação de uns certos produtos nacionais (especialmente açúcar, algodão, ouro, pedras preciosas, especiarias, borracha, café) foi, em sua opinião, nas épocas respectivas, a fonte básica da nossa capitalização:

> Foram esses produtos os concentradores de capitais em nosso país. Ao passo, porém, que muitos tiveram importância efêmera no nosso intercâmbio exterior, e outros nele figuraram com uma cota apenas apreciável, o café, desde longa data, se constituiu a verdadeira moeda internacional do Brasil. [...] Nenhum outro produto brasileiro exportável a ele pode ser comparado, nem de longe, como produtor de riqueza, como formador e concentrador de capitais. É por isso que no grande Estado cafeeiro do Brasil se operou uma capitalização tão intensa, não só pela formação de capitais nacionais [...], mas também pela atração de capitais estrangeiros. [...] A longa duração da riqueza cafeeira propiciou o surto econômico de São Paulo, que determinou a sua industrialização, a elevação do seu nível cultural, do seu padrão de vida e progresso técnico. [...] Quanto ao Distrito Federal, trata-se da capital do país, para onde afluem perenemente imensos capitais, arrecadados pela Nação em toda a República, sob a forma de impostos, taxas, renda das explorações industriais do Estado etc. [...] Os mesmos motivos, embora em muito menor escala, têm determinado maior concentração de riqueza nas capitais dos Estados, as quais apresentam índices econômicos bem mais elevados do que os dos respectivos *hinterlands*.[128]

Encerrando esta ordem de considerações, vinha a fórmula proposta, de sentido obviamente industrialista:

> O fenômeno paulista e o fenômeno carioca não se reproduziram, porém, em parte alguma do Brasil com a mesma intensidade. E por isso podemos sintetizar as nossas observações dizendo: *É preciso sincronizar o ritmo do progresso dos Estados brasileiros, de forma que o desenvolvimento do Distrito Federal e do Estado de São Paulo não encontre barreiras no progresso menos acelerado das demais unidades da Federação*. [grifo nosso][129]

Em outras palavras, era preciso que o resto do país estivesse em condições de favorecer o desenvolvimento econômico de São Paulo e do Distrito Federal, a saber, estivesse em condições de propiciar o crescimento da indústria nacional, cujos centros principais eram aquelas duas unidades. E o resto do país só desempenharia essa tarefa se pudesse comprar maior quantidade de produtos industrializados, já que o Distrito Federal não possuía uma valiosa economia agrária e os principais produtos agrícolas de São Paulo (café e algodão) se destinavam, na maior parte, ao mercado internacional.[130]

Não vai nessas observações a mais leve sombra de censura ao senhor J. C. de Macedo Soares. Apenas recolhemos o seu depoimento pela rara clareza que nele assume a posição industrialista da bancada de São Paulo na Constituinte anterior. Por ele se pode ver também que as teses de São Paulo e as do deputado Fernandes Távora — embora radicalmente contrárias na sua expressão subjetiva — acabavam por se encontrar na prática, porque a pregação ruralista do último evidentemente não faria o milagre de interromper a industrialização de São Paulo e do Distrito Federal e, se produzisse algum efeito em relação aos Estados pouco industrializados, contribuiria justamente para fazer expandir a indústria das duas citadas unidades, pela cessação ou diminuição da concorrência interna.

Os depoimentos que acabamos de citar revelam que os defensores das rendas municipais na

Constituinte da Segunda República não tinham ideia clara de que esse expediente pudesse ser tentado para ampliar o mercado interno, contribuindo, desse modo, para o desenvolvimento industrial do Brasil. O encarecimento da vida, resultante das tarifas protecionistas, sempre determinou, aliás, um certo ressentimento contra a nossa industrialização, que beneficia de preferência umas poucas regiões. Faltou, assim, à anterior Constituinte o ambiente propício, porque os fatos ainda não tinham amadurecido na cabeça dos homens, o que costuma ocorrer com certo retardamento; será esta, provavelmente, a razão de se ter mostrado tão usurária em relação às rendas municipais.

Já em 1946 a situação era outra. A Segunda Guerra Mundial não só ampliou nossas atividades industriais, como tornou os Estados Unidos, nesse terreno, uma potência assustadora. Se não lhes pode resistir com eficácia a indústria europeia, tradicionalmente adiantada, bastaria o menor embate para reduzir a cinza o nosso parque industrial. Como os fatos se tornaram mais contundentes, da mesma forma adquirimos mais nítida consciência da precariedade do nosso industrialismo. É este o clima adequado à procura de soluções concretas.[131]

Nessa conjuntura, não passou despercebida a alguns dos nossos homens públicos a importância da ampliação do mercado interno. Em uma de suas conferências endereçadas à Assembleia de 46, Rafael Xavier incluiu entre os malefícios da sucção da riqueza nacional para os grandes centros urbanos o seguinte: "enfraquecimento do nosso mercado interno, cuja capacidade de absorção se mantém em franco declínio, *quando ele seria a válvula de segurança e o ponto de apoio do desenvolvimento da economia nacional*".[132] Nem seria por acaso que, entre os maiores municipalistas da última Constituinte, figurariam vários membros da bancada paulista.[133] Foi do número destes o deputado Horácio Láfer, tão intimamente ligado à indústria de seu Estado, e que, na Constituinte anterior (onde representava os industriais como deputado classista), não havia proferido um único discurso em favor dos municípios. São desse parlamentar as seguintes considerações ilustrativas, retiradas de seu relatório sobre a proposta orçamentária para 1948:

> A receita pública brasileira se alimenta da produção. [...] É no consumo interno que devemos basear sobretudo a garantia de quase toda a nossa produção. Como esta depende do consumo é a política de salários e vencimentos que constitui a chave do problema. [...] Assim, o problema se fixa em garantir e estimular a produção nacional destinada ao consumo interno. É conhecido o ciclo clássico das crises: baixa de preço, redução de produção, desemprego. Assim, para evitar o desemprego a medida básica que se impõe é, pela licença prévia, reservar o mercado nacional preferencial e unicamente para qualquer produção oriunda do trabalho brasileiro em território brasileiro.[134]

Contudo, não há de ser somente a necessidade de preservar a nossa indústria que, em última análise, motiva as atuais preocupações dos nossos homens públicos pelo fortalecimento do mercado interno. Há outro fator importante, que não pode ser desprezado. Dois grandes artigos da nossa pauta de exportação apresentam-se atualmente com um destino, senão sombrio, pelo menos suscetível de causar sérias inquietações: o café, depois das sucessivas crises por que tem passado, já não pode ser o nosso grande "formador e concentrador de capitais", e o algodão brasileiro dificilmente poderá suportar a concorrência do norte-americano.[135]

Se o aumento da receita municipal será, ou não, eficaz no sentido de ampliar o mercado interno, eis uma questão que escapa aos limites deste trabalho. Nosso objetivo único foi tentar compreender e

explicar os fatores básicos do nosso atual "enternecimento municipalista".[136] É quase desnecessário dizer que, ao procurarmos penetrar um pouco nas profundezas desse movimento, não queremos macular a generosidade das atuais preocupações pela desamparada população rural: a beleza moral da emancipação dos escravos não se avilta pelas conveniências da Inglaterra na abolição do tráfico negreiro.

REFLEXOS POLÍTICOS DA DEPENDÊNCIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS

Já vem de muito longe, como se vê, a situação de penúria financeira dos nossos municípios. No Império, especialmente a partir do Ato Adicional, e na República, a questão da receita municipal tem estado envolvida no problema mais amplo da receita provincial e estadual. Tanto as províncias como, depois, os Estados têm tido rendas insuficientes para o vulto de seus encargos, e essa situação forçosamente haveria de refletir-se nas finanças municipais. Não pensemos, porém, que o erário nacional sempre nadou em ouro, porque também ele tem vivido de aperturas. O panorama é de pobreza geral, na tríplice esfera tributária: quando os políticos e publicistas se referem à partilha leonina da nossa receita pública, isso não significa fartura para uns e sovinice para outros; é mera expressão comparativa, que traduz uma indevida proporcionalidade entre as diversas categorias de rendas: municipais, provinciais ou estaduais e gerais ou federais.[137]

Sobre o problema da discriminação tributária, como tivemos oportunidade de ver, grandes e eruditas tertúlias registram nossos anais parlamentares, ilustrando plenamente o dito popular: em casa onde falta o pão, todos brigam, ninguém tem razão. Ainda assim, a divisão da pobreza poderia ter sido mais equitativa do que é costume entre nós. A maior cota de miséria tem tocado aos municípios. Sem recursos para ocorrer às despesas que lhes são próprias, não podia deixar de ser precária sua autonomia política.[138] O auxílio financeiro é, sabidamente, o veículo natural da interferência da autoridade superior no governo autônomo das unidades políticas menores. A renúncia, ao menos temporária, de certas prerrogativas costuma ser o preço da ajuda, que nem sempre se inspira na consideração do interesse público sendo muitas vezes motivada pelas conveniências da militança política.

Exemplo característico da perda de atribuições por motivo de socorro financeiro encontramos na lei mineira no 546, de 27 de setembro de 1910. Essa lei, conhecida pelo nome do presidente que a sancionou, Bueno Brandão, permitiu ao Estado fazer empréstimo aos municípios para abastecimento de água, rede de esgotos e instalações de força elétrica. Condicionava, porém, esses empréstimos à celebração de acordo, em virtude do qual pudesse o Estado arrecadar rendas municipais para garantir o serviço de amortização e juros. Os empréstimos anteriores, ainda mediante acordo, também poderiam ser unificados e submetidos ao mesmo regime.[139] A exigência do acordo era uma reverência ao princípio jurídico da autonomia municipal, mas, em certos casos, essa ressalva lembraria a liberdade que tem o operário de discutir o salário em época de desemprego.

Outro exemplo, de consequências mais profundas, deparamos na lei baiana no 2.229, de 18 de setembro de 1929. Nos municípios em que houvesse serviço municipal sob a responsabilidade do Estado, ou que tivessem contrato abonado ou afiançado pelo Estado, o prefeito e o administrador

distrital não seriam eletivos, mas de livre nomeação e demissão do governador. No mesmo sentido, embora de alcance mais limitado, é o art. 28, § 1º, da vigente Constituição federal, que faculta a nomeação do prefeito nos municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais beneficiadas pelo Estado ou pela União.

Muitos outros exemplos de casa poderiam ser invocados, mas não é necessário.[140] Recordamos ainda, e só a título de curiosidade, o decreto-lei no 1.205, de 10 de abril de 1939, que conferiu ao Banco do Brasil e às Caixas Econômicas Federais o direito de arrecadarem diretamente rendas dos Estados e municípios que não pagassem regularmente os empréstimos tomados àqueles estabelecimentos.[141]

Os exemplos citados recaem no domínio legal, isto é, na limitação jurídica da autonomia municipal. Mas foi no terreno extralegal que a escassez da receita dos municípios mais contribuiu para torná-los dependentes dos favores do governo estadual, para execução de seus serviços mais indispensáveis. E esse fenômeno, como já acentuamos, estimulou grandemente o conformismo característico da nossa vida política do interior em relação à situação dominante nos Estados.[142]

5. Organização policial e judiciária

ATÉ À CONSTITUIÇÃO DE 1824

A legislação portuguesa, no período colonial do Brasil, conforme já foi acentuado, demarcava imperfeitamente as atribuições dos diversos funcionários, sem a preocupação — desusada na época — de separar as funções por sua natureza. Daí a acumulação de poderes administrativos, judiciais e de polícia nas mãos das mesmas autoridades, dispostas em ordem hierárquica, nem sempre rigorosa. A confusão entre funções judiciárias e policiais perdurará ainda por muito tempo.[1]

Do ponto de vista que ora nos interessa, cumpre mencionar, em primeiro lugar, os juízes ordinários e os de fora, que tinham funções policiais e jurisdicionais, além das administrativas.[2] Havia ainda, em certos lugares, juízes especializados de órfãos[3] e do crime.[4] As câmaras, por sua vez, retinham algumas atribuições judiciárias, embora muito reduzidas pelas Ordenações Filipinas.[5]

Abaixo dos juízes mencionados encontramos os almotacés e os juízes de vintena. Os almotacés, além das infrações de posturas do concelho, julgavam certas causas de direito real relativas a obras ou construções e impunham penas, com recurso para os juízes.[6] Os juízes de vintena, também chamados *pedâneos*, com alçada pequena, tinham exercício nas aldeias, situadas a certa distância da vila ou cidade, não possuíam jurisdição no crime, mas podiam prender em flagrante, ou mediante mandado ou querela; apresentando o detido ao juiz competente.[7] Cumpre mencionar ainda, como funcionários propriamente policiais, os alcaides pequenos[8] e os quadrilheiros.[9]

Acima das autoridades referidas estavam os ouvidores de comarca[10] e acima destes os ouvidores gerais,[11] todos de nomeação régia. Na ordem de sua hierarquia, funcionavam como juízes de recurso e procediam a correições no território da respectiva jurisdição.[12] Subindo mais na pirâmide, encontramos, a princípio, os donatários, com "toda a jurisdição no cível e no crime", em certos casos conjuntamente com o ouvidor,[13] e, mais tarde, os capitães-mores ou governadores das capitanias subalternas, os capitães-generais ou governadores das capitanias principais e o governador-geral, depois denominado vice-rei.[14] Todos exerciam funções de natureza judiciária, variando embora suas atribuições, frequentemente em razão das personalidades nomeadas para os cargos.[15] Havia ainda as Relações, que constituíam a mais alta instância judiciária da Colônia, acumulando atribuições que hoje chamaríamos de judiciárias e administrativas.[16] Diversos outros órgãos, como, por exemplo, os fazendários e os incumbidos do controle da exploração de ouro e diamantes, também exerciam funções de natureza judiciária. Para esgotar a lista, seria preciso, diante da característica indiscriminação das funções propriamente jurisdicionais, descrever toda a administração colonial.

O governador era o supremo representante do rei, mas muita coisa escapava à sua jurisdição. Esse fenômeno se observa, em escala apreciável, nos negócios atribuídos aos órgãos judiciários, ou melhor, aos órgãos componentes da "justiça", conquanto sua competência fosse também, segundo os critérios modernos, de natureza administrativa. Várias disposições legais de épocas diferentes, algumas arroladas por João Francisco Lisboa, afirmaram expressa ou implicitamente que "a administração da justiça é independente dos governadores".[17] Neste particular, cumpre observar, segundo informa um

especialista, que o governador não estava hierarquicamente acima da Relação, mas era apenas um de seus membros, com a função de presidente nato.[18]

Em Lisboa, os assuntos da Colônia eram submetidos ao Conselho Ultramarino (que substituiu o Conselho da Índia), à Mesa da Consciência e Ordens, ao Desembargo do Paço e à Casa de Suplicação. Este último tribunal é que julgava, em grau de recurso, "os casos excedentes da alçada da justiça colonial".[19] Aliás, na frase de João Francisco Lisboa, "a ingerência da metrópole nos mínimos negócios coloniais tocava a extremos quase fabulosos".[20]

A justiça eletiva, com atuação nos municípios, constituía importante instrumento de dominação do senhoriato rural, cuja influência elegia juízes e vereadores e demais funcionários subordinados às câmaras.[21] Por isso mesmo, segundo já notamos, na medida em que os juízes ordinários, eletivos, iam sendo substituídos pelos juízes de fora, de nomeação régia, foi a Coroa se assenhoreando de parte considerável do governo local.[22] Podia prevalecer, eventualmente, a opinião dos oficiais eletivos da câmara nas deliberações conjuntas,[23] mas restavam ainda os atos individuais daqueles juízes do rei, que tinham ainda a seu favor a circunstância de serem geralmente "letrados".[24]

As devassas representavam, por outro lado, importante papel na fiscalização a posteriori dos juízes ordinários, pois cada novo juiz devia devassar a gestão do antecessor.[25] As devassas — gerais ou especiais, conforme se tratasse, respectivamente, de delitos incertos ou de faltas determinadas — abrangiam não só os juízes ordinários, mas também outras autoridades e pessoas, contra as quais o juiz processante devia agir desde logo, no limite de sua competência, e representar, quando fosse o caso, a quem de direito.[26] Os autos das devassas sobre a gestão dos juízes eram submetidos aos ouvidores.[27] A temibilidade desse processo inquisitório pode ser facilmente avaliada,[28] quando se considera que no regime das Ordenações o tormento, regulado no T. 133 do L. V, era admitido como meio de prova.[29] Até os juízes e vereadores poderiam ser submetidos a "tratos de corpo" em certos crimes.[30]

Não é difícil imaginar-se, dentro do quadro descrito, como as atribuições judiciárias e policiais das autoridades da Colônia, completadas por um sistema processual iníquo, ajudaram a construir a prepotência do senhoriato rural e, mais tarde, principalmente pela mão dos ouvidores e juízes de fora, favoreceram a submissão daqueles rebeldes colonos ao poder da Coroa.

O período que vai da trasladação da Corte até a promulgação da Constituição imperial acelerou consideravelmente o processo de fortalecimento da autoridade régia, com o grande desenvolvimento dado ao aparelho judiciário e policial. D. João instituiu diversos tribunais superiores em nosso país,[31] aumentou o número de ouvidores e juízes de fora[32] e criou o cargo de Intendente Geral da Polícia da Corte e Estado do Brasil,[33] cujas funções não eram somente policiais, mas também judiciárias.[34]

NO IMPÉRIO

Durante o Império, subsiste em larga medida a acumulação de atribuições judiciárias e policiais nas mãos das mesmas autoridades, e a lei de 1871, de que adiante falaremos, procurará remediar a situação.

A Constituição de 1824 declarou independente o Poder Judiciário e, em consequência,

"perpétuos" os juízes de direito, que só perderiam o cargo por sentença; entretanto, admitiu a sua suspensão pelo imperador e confiou ao legislador ordinário a tarefa de regular a sua remoção "de uns para outros lugares".[35]

A garantia de vitaliciedade só beneficiava os juízes de direito, com exercício nas comarcas, mas não amparava os juízes municipais, que serviam nos termos e eram nomeados por quatro anos,[36] nem, obviamente, os juízes de paz, de investidura eletiva e com jurisdição limitada aos distritos.[37]

Importante reforma do nosso sistema policial e judiciário, de inspiração descentralizadora, foi realizada pelo Código de Processo Criminal, de 29 de novembro de 1832, que deu extraordinário relevo à figura do juiz de paz, investido de amplos poderes.[38] Até sua alteração, em 1841, foi esta uma das leis mais discutidas no país. À sua ineficácia como instrumento de prevenção e repressão da criminalidade atribuíram-se todos os atentados, desordens, motins e revoluções que caracterizaram o conturbado período regencial. Obra dos liberais, não foi poupada pelos adversários, e mesmo entre as fileiras de seus defensores não tardaram as críticas. O próprio Alves Branco, seu redator principal, tomou a iniciativa de lhe pleitear a reforma.[39]

A reação contra o código de 1832, que tão grandes prerrogativas conferia ao elemento local, começou a concretizar-se por ação espontânea de algumas províncias, após a promulgação do Ato Adicional. Referimo-nos às chamadas *leis dos prefeitos*. Coube a primazia do movimento à Assembleia Provincial de São Paulo, através da lei de 11 de abril de 1835, recomendada às demais províncias pelo Regente Feijó, em sua conhecida circular de 9 de dezembro do mesmo ano.[40]

Outras assembleias — de Pernambuco, Sergipe, Paraíba, Maranhão, Alagoas e Ceará — não hesitaram em seguir o exemplo. Os prefeitos, criados por essas leis provinciais, tinham exercício nos municípios, eram de livre nomeação dos presidentes de província e entre suas funções se incluíam atribuições policiais.

O que desde logo se observa nessa inovação é a transferência do controle policial das autoridades locais para as provinciais, com o consequente fortalecimento dos presidentes. Como a polícia tem sido, tradicionalmente, valiosíssimo instrumento em nossas lutas eleitorais, não é muito acessível a razão pela qual a Assembleia Geral reagiu contra as leis dos prefeitos.[41] Sua aceitação importava, porém, o reconhecimento de ampla competência legislativa às assembleias provinciais; é possível, portanto, que esse fato indesejável para os políticos centralizadores não lhes parecesse suficientemente compensado pelo eventual acréscimo da autoridade dos presidentes de província. Tanto mais que as assembleias (não havia ainda a lei de interpretação do Ato Adicional) poderiam vir a subtrair aqueles funcionários à influência presidencial. Contendo as pretensões dos Legislativos provinciais, perdia-se no momento uma vantagem menor, porém se evitava para o futuro uma desvantagem maior.[42]

Parece indiscutível que aos conservadores não bastava uma reação fragmentária e cuja medida lhes escapava, como a representada pelas leis dos prefeitos. Urgia reformar o Código de 1832 no plano nacional, dotando o Executivo de extensos poderes para manter a ordem pública e a unidade nacional, entendidos os conceitos de ordem pública e de unidade nacional segundo os critérios mais caros à mentalidade conservadora e centralizadora. Esse propósito foi atingido com a lei no 261, de 3 de dezembro de 1841.[43] É oportuno um breve confronto entre os dois textos.

Segundo o código de 1832, cada comarca tinha um juiz de direito, e nas mais populosas podia

haver até três, um dos quais seria o chefe de polícia;[44] os juízes de direito eram nomeados pelo imperador. Nos termos, havia um conselho de jurados — alistados anualmente por uma junta especial — que funcionava em dois júris: de acusação e de julgamento; um juiz municipal e um promotor público, nomeados pelo Governo Geral, na Corte, ou pelos presidentes, nas províncias, dentre listas tríplices organizadas pelas câmaras municipais; um escrivão das execuções e oficiais de justiça. Em cada distrito, havia um juiz de paz eletivo; um escrivão e, para cada quarteirão, um inspetor, nomeados pela câmara, mediante proposta do juiz; e oficiais de justiça, nomeados pelo juiz. Funcionavam, ainda, nas comarcas, as juntas de paz, compostas de maior ou menor número de juízes de paz, que se reuniam sob a presidência de um deles, para conhecer dos recursos das sentenças que cada qual proferisse.[45] As funções policiais cabiam principalmente aos juízes de paz e, cumulativamente, aos juízes municipais e ao juiz de direito que tivesse a investidura de chefe de polícia.[46]

Em contraste com essa lei descentralizadora, a de 3 de dezembro instituiu, no município da Corte e em cada província, um chefe de polícia, ao qual estavam subordinados os delegados e subdelegados, no número que fosse necessário, todos de livre nomeação do governo, na Corte, ou dos presidentes, nas províncias, não podendo recusar o encargo. Na base da pirâmide continuavam os inspetores de quarteirão, mas nomeados pelos delegados. Foi dispensada a indicação tríplice das câmaras para nomeação dos juízes municipais e promotores,[47] ampliada a competência dos juízes de direito e limitadas as atribuições dos juízes de paz. Ainda mais: ficaram confiadas aos delegados e subdelegados, além das policiais, funções de natureza judiciária. Finalmente, extinguiu a lei as juntas de paz e o júri de acusação e deu outras providências que o regulamento desenvolveu.[48]

Para se ter ideia do que foi esta lei, basta reproduzir as ponderações de um historiador sereno como o senhor Otávio Tarquínio de Sousa:

> A um liberal puro a lei de 3 de dezembro não poderá deixar de causar escândalo... E até um homem frio, que a examine de ânimo isento, terá os seus motivos de séria inquietação... A reação contra o judiciarismo policial dos liberais de 1832, com as funções policiais entregues a juízes de paz eletivos, foi certamente excessiva com a inversão operada — o policialismo judiciário, confiadas às autoridades policiais funções nitidamente judiciárias.[49]

A indignação causada nos meios liberais foi tamanha que a reforma de 1841 se inclui entre os motivos da Revolução de 1842.[50] Mas ela se revelou tão eficiente instrumento de governo (para quem estivesse no comando) que, nas palavras do deputado Mateus Casado, o “partido liberal, subindo ao poder, não só não revogou a lei de 3 de dezembro, como ainda uma comissão tirada do seio desse partido, e na qual figurou o próprio Teófilo Otôni, o mais apaixonado adversário da lei, disse que a experiência não aconselhava a sua reforma”.[51]

Durante os debates parlamentares, ao elaborar-se a lei de 1871, voltaram à baila, da parte dos conservadores, os conhecidos argumentos de que o código de 1832 estava lançando o país na anarquia;[52] a lei de 3 de dezembro é que restabelecera a ordem, mantendo a autoridade do governo.

Por muita verdade que se contenha nessa acusação, parece exagero atribuir-se à lei de 1832 a responsabilidade pelas perturbações do período regencial. Aquelas manifestações podiam perfeitamente ter ocorrido na vigência de outra mais rigorosa, por efeito da exaltação do elemento popular, que

buscava novas formas de expressão política na confusa agitação da época.[53] Basta considerar que a lei de 3 de dezembro não foi um simples código processual ou de organização judiciária e policial; foi, acima de tudo, um instrumento político, um poderoso aparelho de dominação, capaz, de dar ao governo vitórias eleitorais esmagadoras, estivesse no poder o partido conservador ou o liberal.[54]

O principal efeito da lei no 2.033, de 20 de setembro de 1871,[55] foi vedar às autoridades policiais a formação da culpa e a pronúncia dos delinquentes, ponto importante da lei anterior. Entretanto, pequenos delitos continuaram a ser por elas processados,[56] e os chefes de polícia conservaram a atribuição de formar culpa e pronunciar em certos casos. Nada fez a lei no sentido de conferir independência aos funcionários policiais: embora com menores poderes, continuaram a servir de instrumento da situação política, notadamente em épocas de eleição.[57]

Não acreditamos que a simples concessão de garantias à polícia seja capaz de a moralizar, evitando sua interferência nas lutas partidárias, sobretudo quando se mantêm os mesmos funcionários que anteriormente se tenham tornado corruptos.[58] O problema é bem mais complexo, porque a corrupção não resulta apenas da coação, que a insegurança estimula, mas também dos favores, que a segurança não impossibilita. Não obstante, assim como as garantias constitucionais e legais contribuem para moralizar a magistratura e o Ministério Público, também poderão elevar o padrão de conduta das autoridades policiais, desde que não faltem outras providências conducentes ao mesmo fim.

Verifica-se deste breve resumo que a organização policial, no Império, foi deplorável e esteve sempre dominada pelo espírito partidário. A organização judiciária, por outro lado, conquanto assinalasse sensível progresso em relação à situação anterior, deixava muito a desejar: a corrupção da magistratura, por suas vinculações políticas, era fato notório, acremente condenado por muitos contemporâneos.[59] Como o problema não é de ordem puramente legal, ainda hoje é encontradiça a figura do juiz politiqueiro, solícito com o poder, ambicioso de honrarias ou vantagens, embora muito mais extensas as garantias que desfruta.[60] E é justamente no interior que mais se fazem sentir os efeitos da polícia e da justiça partidárias.

ORGANIZAÇÃO POLICIAL NA REPÚBLICA

Seria difícil examinar pormenorizadamente nossa organização policial na República. O federalismo de 1891 deixou as funções policiais a cargo dos Estados e cada um deles organizou livremente seu aparelhamento policial.[61] Foi adotado, em regra, o princípio da livre nomeação dos chefes de polícia, delegados e subdelegados,[62] o qual permaneceu no governo discricionário de 1930, na Segunda República, no Estado Novo e ainda prevalece nos dias de hoje. O resultado foi a subsistência da polícia partidária, que já vinha do Império, utilizada como instrumento habitual de ação política: a diferença é que passou a servir às situações estaduais, quando antes obedecia aos desígnios do governo central. Este é ainda o panorama dos nossos dias,[63] embora se observe, aqui e ali, uma tendência à profissionalização da polícia e ao seu consequente afastamento das disputas partidárias.[64]

Ao tratarmos da máquina policial dos Estados, não é possível esquecer as polícias militares, cuja organização se inspira na do Exército. Os postos de comando são confiados a oficiais, frequentemente

destacados para servirem como delegados. O policiamento dos Estados assenta basicamente nessas milícias, cujos soldados, cabos e sargentos são distribuídos pelos municípios, sob as ordens dos delegados civis ou militares.[65] Essas tropas recebem treinamento militar, dispõem das garantias definidas na respectiva legislação e a promoção aos postos superiores obedece a princípios determinados.[66] Uma sensível parcela dos orçamentos estaduais é consumida na sua manutenção, verdadeiros "exércitos", cujas façanhas encheriam volumes.[67]

A função das polícias militares não se tem limitado à manutenção da ordem no Estado. Seu papel, como parte do aparelhamento policial, na preparação das campanhas eleitorais é da maior importância e sobreleva, muitas vezes, sua atribuição regular de manter a ordem. Finalmente, as polícias militares têm servido para apoiar a posição do Estado no equilíbrio político da federação.[68] Nos dias de hoje, com o desenvolvimento da força aérea e o aperfeiçoamento geral das armas de guerra, fica muito reduzida a importância das milícias estaduais na emergência de um levante armado. Ainda assim, se as forças federais estiverem divididas na contenda, sua influência poderá ser decisiva.

O caráter estadual da organização policial em nosso regime sofre duas sérias limitações: as polícias militarizadas constituem reserva do Exército;[69] e o Departamento Federal de Segurança Pública, em todo o território nacional, apura os crimes contra as instituições políticas e sociais e exerce, entre outros, os encargos da polícia marítima, aérea e de segurança das fronteiras.[70]

Durante a Primeira República, a organização policial foi um dos mais sólidos sustentáculos do "coronelismo" e, ainda hoje, em menores proporções, continua a desempenhar essa missão.

ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA NO REGIME DE 1891

Com a República, passamos a ter duas justiças: a federal, de organização e processo da competência legislativa da União, e a local, organizada pelos Estados, que também legislavam sobre o respectivo processo.[71]

Deixando de parte o Supremo Tribunal Federal e a jurisdição militar, compunha-se a justiça federal dos seguintes órgãos de primeira instância: juízes secionais, um para cada Estado e para o Distrito Federal; juízes substitutos dos secionais, um para cada seção; juízes suplentes dos substitutos, depois estendidos a todos os municípios;[72] tribunais federais do júri nas sedes das seções. O Ministério Público federal, que tinha por chefe o procurador geral, escolhido dentre os ministros do Supremo Tribunal, era integrado pelos procuradores secionais, procuradores adjuntos e solicitadores.[73]A competência da justiça federal vinha definida na Constituição,[74] cabendo, assim, à justiça local todos os poderes jurisdicionais remanescentes.

Interessa principalmente ao nosso trabalho a organização judiciária dos Estados, que, aliás, não variava muito de um para outro, nos traços fundamentais. Funcionavam os seguintes órgãos: tribunais de segunda instância nas capitais;[75] juízes de direito nas comarcas;[76] tribunais do júri; juízes municipais nos termos;[77] juízes de paz, em regra eletivos,[78] nos distritos. Somente eram considerados magistrados, para efeito de garantias, os juízes de direito e os membros dos tribunais de segunda instância.[79]

Ao definir as garantias da magistratura, a Constituição federal só se referiu aos juízes federais.

Alguns Estados, interpretando restritivamente a norma constitucional, estabeleceram limitações aos direitos de seus juízes, ou contra eles seus governos cometeram violências e abusos.[80] Os menos conformados recorreram à justiça, e o Supremo Tribunal, reiteradas vezes, com pequenas variações, declarou aplicáveis aos magistrados estaduais as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, como implícitas no preceito que tornava obrigatórios para os Estados os princípios constitucionais da União.[81] A reforma constitucional de 1926 perfilhou esse princípio em texto expresso, sancionando-o com a intervenção federal.[82]

Aquelas garantias, entretanto, não se aplicavam aos juízes temporários, cuja investidura se destinava, segundo a justificação corrente, a dar-lhes tirocínio profissional para o ulterior ingresso na carreira.[83] Ficava, pois, uma numerosa categoria de juízes à mercê das exigências e seduções dos governantes menos ciosos da independência e dignidade do Poder Judiciário.

Embora de competência limitada, os juízes temporários substituíam os vitalícios nos seus impedimentos em muitos atos do processo e até no próprio julgamento. A escala de substituição descia até aos juízes de paz, cuja competência assim se ampliava além de suas possibilidades intelectuais, o que era agravado pelas notórias ligações desses juízes leigos com a corrente política local de que dependia sua eleição.[84] A regra geral do recurso para os juízes vitalícios, bastante limitada nos casos de substituições, tinha eficácia relativa, pois com frequência o provimento do apelo não repara, ou repara de modo imperfeito, o gravame sofrido pela parte. Finalmente, o mecanismo das promoções por merecimento, da recondução e das remoções para melhores termos ou comarcas acentuava a precariedade dos juízes temporários e reduzia a independência dos vitalícios. Foram, aliás, muito variados os meios postos em prática pelos governos estaduais para submeter a magistratura, como a disponibilidade, a alteração de limites ou a supressão de circunscrições judiciárias, a retenção de vencimentos etc.[85]

Quanto ao Ministério Público local, eram seus membros, em regra, de livre nomeação e demissão, utilizando-se, assim, os promotores e seus adjuntos, habitualmente, como instrumentos de ação partidária.[86]

Por estas portas largas passava a desenvolta colaboração da organização judiciária nos planos de dominação do situacionismo estadual, refletindo-se, diretamente, no mecanismo "coronelista".

NAS CONSTITUIÇÕES DE 1934, 1937 E 1946

Deixando de parte numerosas disposições referentes à organização judiciária, que não interessam especialmente a este trabalho, notaremos que a Constituição de 1934, a exemplo da reforma constitucional de 1926, também sancionou com a intervenção federal as garantias da magistratura estadual, estabelecendo ainda diversas normas obrigatórias sobre remuneração, investidura, acesso, aposentadoria etc.[87] Idêntica orientação adotaram as Constituições de 1937[88] e 1946[89], as quais, entretanto, suprimiram os juízes federais comuns de primeira instância.[90] Cumpre observar, contudo, que essas garantias, durante o Estado Novo, eram pouco mais que ilusórias, em vista da aposentadoria compulsória e imotivada, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, permitida pelo artigo

177 da Constituição de 10 de novembro.[91]

Tanto a Constituição de 1934 como a de 1937 mantiveram a justiça de paz eletiva, com a competência que lhe desse a lei estadual, ressalvando recurso de suas decisões para a justiça togada,[92] mas, durante toda a vigência do Estado Novo, que nunca pôs em prática o seu mecanismo representativo, os juízes de paz foram de livre nomeação do governo dos Estados.[93] Também a Constituição de 1946 mantém a justiça de paz, cuja eletividade não foi declarada obrigatória.[94] Foi-lhe vedado, porém, mesmo em substituição, proferir "julgamentos finais ou recorríveis", para afastar os notórios inconvenientes do sistema até então vigorante, conforme salientou o autor da emenda, deputado Mílton Campos.[95]

Além da justiça de paz, as Constituições de 1934, 1937 e 1946 continuaram a permitir a criação, pelos Estados, de juízes temporários, com a importante atribuição, entre outras, de substituir os vitalícios.[96] A última, todavia, tomou a precaução de dar vitaliciedade a esses juízes, "após dez anos de contínuo exercício do cargo". Ainda assim, poderão ser cometidos abusos, quer pelo seu afastamento antes de decorrido aquele prazo, quer pela interrupção do exercício, que a Constituição exige "contínuo".

Quanto ao Ministério Público, o estatuto político vigente também inovou para melhor, exigindo ingresso mediante concurso e organização em carreira, garantindo aos seus membros estabilidade após dois anos de exercício e relativa inamovibilidade, e estabelecendo regras de promoção.[97]

Não está, porém, completamente afastada a participação da organização judiciária nas atividades políticas, apesar de serem estas expressamente vedadas aos juízes: a subsistência de juízes temporários, o mecanismo das promoções e remoções e o emprego de diversos meios de sedução e compressão, difíceis de serem evitados ou reprimidos, tudo isso contribui para que, especialmente no interior, ainda se encontrem juízes e promotores partidários, sem falar nos serventuários da justiça, quase sempre militantes apaixonados.

O JÚRI

O júri merece um comentário especial, por suas notórias ligações com a política no interior. Foi adotado no Brasil por decreto de 18 de junho de 1822,[98] para julgar delitos de imprensa. Com essa mesma competência, constituiu matéria de um projeto discutido em nossa primeira Assembleia Constituinte e cujas disposições foram aproveitadas em decreto de 22 de novembro de 1823. A Constituição de 1824 incorporou-o ao Poder Judiciário, com a atribuição de decidir sobre o fato, tanto no crime como no cível.[99] Como tribunal de imprensa, foi reorganizado por lei de 20 de novembro de 1830, tendo sofrido mais ampla reforma com o Código de Processo Criminal de 1832, que incluiu na competência do júri a quase totalidade dos delitos, fazendo-o funcionar em dois conselhos: um de acusação, outro de sentença; o primeiro foi abolido pela lei de 3 de dezembro de 1841, que confiou às autoridades policiais o despacho, recorrível, de pronúncia ou impronúncia. Dotado, assim, de competência ampla e passando pelas reformas parciais de 1850, 1860, 1871 e 1883, chegou o júri criminal até à República.[100]

A Constituição de 1891, conquanto omisso o projeto do Governo Provisório, continha uma sucinta disposição segundo a qual ficava "mantida a instituição do júri".[101] Já anteriormente havia sido organizado o júri federal pelo decreto no 848, de 11 de outubro de 1890, que instituiu a justiça da União. Na interpretação do texto constitucional, formaram-se duas correntes: uma, com o relevo que lhe deu Rui Barbosa, entendia que o júri fora mantido com a organização, competência e características que possuía ao ser proclamada a República;[102] a outra, mais numerosa e afinal vencedora, sustentava que a Constituição não havia fossilizado o júri, mas permitia a sua renovação, desde que lhe fossem respeitadas as marcas fundamentais.[103]

Os Estados, em suas Constituições ou leis processuais criminais, e a própria União, ao legislar sobre a justiça federal,[104] e sobre a justiça local da capital da República,[105] introduziram diversas modificações na instituição legada pelo Império, sobretudo no que respeita à sua composição e competência. Em regra, foram reduzidas as suas atribuições, ampliando-se a lista dos crimes a serem julgados pela magistratura. A lei gaúcha de 16 de dezembro de 1895, cujas inovações foram sancionadas pelo Supremo Tribunal, chegou a vedar a recusação imotivada e impor a publicidade do voto dos jurados.[106] O código mineiro de 1926, seguindo os exemplos do Distrito Federal e Pernambuco, facultou ao Tribunal de Apelação anular o julgamento proferido contra a evidência dos autos para submeter o réu a novo júri.[107] O Ceará chegou ao ponto de permitir que a justiça togada reformasse as decisões do júri, no mérito, mas não logrou para tanto o beneplácito do Judiciário.[108] No que respeita à composição do tribunal popular, foi grande a diversidade das soluções adotadas.[109]

A Constituição de 1934, embora declarando expressamente mantido o júri, delegou à lei o encargo de lhe definir "a organização e as atribuições".[110] A lei, no caso, seria a federal, em vista da competência outorgada à União para legislar sobre direito processual,[111] mas a Constituição da Segunda República foi revogada antes que tivessem sido promulgados os códigos nacionais de processo. Durante sua vigência, portanto, subsistiu, relativamente ao júri, o que já vinha do regime passado.

A Carta de 1937 foi omissa sobre o assunto, ficando, pois, o legislador ordinário com a liberdade de suprimir ou conservar o júri, organizando-o e definindo sua competência como bem lhe aprouvesse. Não tardou o decreto-lei no 167, de 5 de janeiro de 1938,[112] cuja principal inovação consistiu em permitir que os tribunais de segunda instância reformassem, no mérito, as decisões do júri, "para aplicar a pena justa, ou absolver o réu, conforme o caso", quando a decisão recorrida estivesse em "completa divergência" com a prova produzida, ou "nenhum apoio" encontrasse nos autos.[113]

Disse, mais tarde, o legislador federal que essa reforma reabilitou o júri na confiança pública por ter posto fim à sua "sistemática indulgência";[114] não obstante, a Constituinte de 1946 restabeleceu a soberania dos veredictos do tribunal popular, exigindo ainda sua composição em número ímpar, sigilo das votações e plenitude de defesa para o acusado. Quanto à competência, só tornou obrigatória a inclusão dos crimes dolosos contra a vida, deixando quaisquer outros ao critério do legislador ordinário.[115] A legislação então vigente já foi adaptada aos novos preceitos constitucionais.[116]

Desde sua introdução no Brasil, o júri tem sido alvo de muitas críticas e vem encontrado combativos defensores. Seus próprios apologistas não lhe negam os defeitos, confiando em que o tempo e a educação do povo os corrijam.[117] Nossos legisladores não têm tido, porém, a paciência de esperar, ou melhor, têm procurado colaborar com o tempo, "aperfeiçoando" o júri: a consequência, na melhor

das hipóteses, vem sendo a redução de suas atribuições.[118]

Não é nosso objetivo participar da polêmica sobre o esplendor e as misérias do júri, mas tão somente notar suas relações com o sistema "coronelista". O tribunal popular, durante o longo período que precedeu ao decreto-lei no 167, de 1938, sempre foi um dos setores de atuação da política local. A relativa impunidade dos capangas dos "coronéis" encontrava sua explicação principal na influência que os chefes políticos locais exerciam sobre o júri. Pôr na rua ou fazer condenar quem tivesse cometido algum crime tem sido, tradicionalmente, problema importante para a política local, sobretudo quando o criminoso, ou seu mandante, ou a vítima têm atuação partidária de relevo. Nessa tarefa desempenham papel decisivo a conivência da polícia, na investigação das provas; a tolerância do promotor, diluindo a acusação ou dispensando os recursos; a atuação dos advogados filiados às correntes municipais, às vezes chefiadas por eles próprios, ou chamados de fora, quando a importância da causa assim o exige. Na organização das listas de jurados e na "preparação" dos pertencentes à sua parcialidade é que mais avultava a influência do chefe local. Dado o choque, quase sempre irredutível, das correntes políticas municipais, é fácil compreender a relevância que sempre assumiu, no interior, o princípio da recusação peremptória, que Rui Barbosa tão ardentemente defendeu.[119] Não era, pois, somente a "lógica do sentimento"[120] que informava as decisões do júri, senão ainda a "lógica partidária", que nem sempre funcionava para absolver, mas também para condenar.

Na influência da política local sobre os julgamentos populares podemos observar, nitidamente, como a autoridade própria dos "coronéis", derivada de sua ascendência econômica e social, é reforçada pela autoridade de empréstimo, recebida do governo estadual através do compromisso característico do "coronelismo".

O PODER PRIVADO, AS ORDENANÇAS E A GUARDA NACIONAL

Manifestações muito visíveis de transação entre o poder privado e o poder público encontramos ainda em duas importantes instituições, entre cujas tarefas se incluía o exercício de funções policiais: referimo-nos às *ordenanças* e à Guarda Nacional.

A crescente interferência da Coroa na vida colonial, principalmente através dos juízes de fora e dos ouvidores, revelava a preocupação de exercer efetivamente os seus poderes, mas as condições sociais do país não lhe permitiam prescindir da força disciplinadora encarnada nos senhores de terras. Por isso, a Metrópole procurou pôr a seu serviço esses chefes naturais, atribuindo-lhes funções de mando na corporação das *ordenanças*, reserva militar de terceira linha, que enquadrava toda a população masculina entre dezoito e sessenta anos, ainda não alistada na tropa de linha ou nas milícias.

Caio Prado Júnior, de quem nos valemos nesta passagem, realizou interessante pesquisa sobre o papel desempenhado pelas ordenanças, o qual se desenvolveu sobretudo à margem da lei, como imposição das condições econômicas e sociais do país. Em suas próprias palavras,

> se como força armada as ordenanças ocupam em nossa história um plano obscuro, noutro setor, aliás não previsto pelas leis que as criaram, elas têm uma função ímpar. Sem exagero, pode-se afirmar que são elas que tornaram possível a ordem legal e administrativa neste território imenso, de população dispersa e escassez de funcionários regulares. Estenderam-se com elas, sobre

todo aquele território, as malhas da administração, cujos elos teria sido incapaz de atar, por si só, o parco funcionalismo oficial que possuíamos; concentrado ainda mais como estava nas capitais e maiores centros.[121]

Na manutenção da ordem, na realização de obras públicas, na coleta de recursos financeiros, num sem-número de problemas da administração, notou ele a interferência das ordenanças, às vezes por iniciativa espontânea, muitas outras por solicitação das autoridades. A maneira pela qual a Metrópole alcançou esse resultado consistiu em não lançar os representantes do poder público contra os senhores locais, mas, ao contrário, em incorporar esses elementos, que dispunham de prestígio social, ao aparelho administrativo do Estado, através dos postos de comando das ordenanças.

A formação dessa tropa auxiliar e principalmente o uso extralegal que dela se fez revelam muito claramente que as condições da Colônia impunham um compromisso entre a Coroa e os senhores rurais, mesmo no período em que o poderio privado destes, embora ainda muito sensível, já não podia representar qualquer desafio sério à autoridade real. A volta dos senhores rurais, que formavam os centros naturais do poder econômico e social da época, reunia-se habitualmente, além dos escravos e índios reduzidos, um grande número de agregados. Dessa população dependente é que saía o grosso dos exércitos particulares que tornavam efetiva a autoridade do senhor e tão importante papel desempenharam nas lutas de famílias. A própria Coroa, no início da colonização, a fim de resguardar a ocupação efetiva da terra contra o gentio inconformado, exigira dos sesmeiros um mínimo de força armada, sob seu comando, para defesa dos núcleos coloniais.[122] Também nas entradas e bandeiras comandavam os sertanistas forças militares habilitadas para os combates com os indígenas. Posteriormente, a sabedoria da Coroa consistirá em revestir de autoridade jurídica, principalmente através das ordenanças, essa autoridade espontânea dos senhores de terras, pondo-a, por esse modo, a serviço da ordem pública e dos objetivos do governo.

A Guarda Nacional será, mais tarde, uma revivescência modernizada das ordenanças. Criada em lei de 18 de agosto de 1831, como organização permanente, tinha por missão, no resumo de Max Fleiuss, "defender a Constituição, a liberdade, a independência e a integridade da Nação". Consistia seu trabalho ordinário, "dentro e fora do município, em destacamentos à disposição dos juízes de paz, criminais, presidentes das províncias e ministro da Justiça, mediante requisição da autoridade civil. Seu serviço era pessoal e obrigatório a todos os homens maiores de 18 anos", com as isenções especificadas.

A Guarda Nacional fornecia destacamentos para fora dos municípios em defesa das praças, costas e fronteiras, como auxiliar do Exército. No caso de insuficiência da tropa de linha, ou da Polícia, dava o número necessário de homens para a escolta das remessas de dinheiro ou de quaisquer efeitos pertencentes à Nação; condução de presos ou condenados; socorro aos municípios conflagrados ou em caso de incursão de malfeitores.[123]

Antes da instituição da Guarda Nacional e até que esta se organizasse, a lei de 6 de junho de 1831 havia criado milícias municipais e dado outras providências, com o objetivo — diz o visconde do Uruguai — de manter a segurança pública e castigar os culpados em crimes de polícia, pois "acabava de ter lugar a revolução de 7 de Abril e a anarquia começava a levantar o colo".[124] A Guarda Nacional viera, portanto, substituir "os extintos corpos de milícias dos guardas municipais e ordenanças".[125] Depois de instituída, a lei de 10 de outubro de 1831 "criou na Corte um Corpo de Guardas Municipais

a pé e a cavalo, para manter a tranquilidade pública e auxiliar a Justiça, com vencimentos estipulados", e autorizou os presidentes de província, "em Conselho", a criarem corpos iguais, quando o julgassem necessário.[126] Diversas províncias utilizaram-se dessa autorização, organizando seus corpos policiais, marcando-lhes o efetivo, regulando sua disciplina, definindo as penas aplicáveis, criando órgãos jurisdicionais próprios e até autorizando os presidentes a fazer recrutamento para preencher os claros do alistamento voluntário.[127] Outra lei geral, de 7 de outubro de 1833, determinou a criação, em cada distrito, de guardas policiais, cujo efetivo e remuneração eram fixados pelas câmaras municipais, com prévia audiência dos juízes de paz. Esses guardas ficaram sob as ordens da autoridade judiciária eletiva, que os poderia despedir e substituir por outros, que lhe merecessem mais confiança, dando parte à Câmara. O custeio da guarda corria por conta de subsídios voluntários dos moradores do distrito, os quais também eram ouvidos na fixação dos respectivos vencimentos. Na Corte, o ministro da Justiça e, nas províncias, os presidentes "em Conselho" poderiam "adiar o exercício dos referidos Guardas, reduzir o seu número, dissolvê-los e substituí-los por qualquer outra força", quando o julgassem necessário, mandando responsabilizar os juízes de paz pelos abusos que houvessem praticado.[128]

Esta última lei e a que originariamente organizou a Guarda Nacional refletiam nitidamente o espírito descentralizador, patenteado no Código de Processo Criminal e no Ato Adicional. Em ambas está manifesto o propósito do poder público de utilizar em seu proveito o poder privado, institucionalizando-o. Revelava-se esta preocupação muito caracteristicamente no processo de investidura dos oficiais da Guarda Nacional, os quais, com as exceções definidas, eram eleitos dentro dos próprios quadros da corporação, com o predomínio, portanto, do elemento local.[129] Mais tarde, porém, quando o espírito centralizador já havia senhoreado o governo, foi abolida a eleição: nomeações e promoções, pela lei de 19 de setembro de 1850, passaram a depender do poder público.[130] A esse tempo, já dominada toda a organização da polícia pelo governo central, diretamente ou através dos presidentes de província, a Guarda Nacional haveria de ter o mesmo destino[131] e não tardaria a tornar-se predominantemente e, depois, meramente honorífica e decorativa:[132] com as suas patentes, distribuídas somente a correligionários, preveniam-se rebeldias ou premiavam-se devoções. O prestígio do título passou a constituir sedução muitas vezes infalível na técnica de captação dos chefes locais. E a República continuaria a utilizar o processo durante muito tempo.[133]

No aspecto que ora nos interessa, o que se observa de fundamental, a começar de certa fase do período colonial, acentuando-se após a trasladação da Corte e mais tarde a partir da lei de 1841, é o crescente reforço do aparelhamento judiciário e policial, especialmente do último. Esse fortalecimento do poder público correspondeu, na Colônia, aos interesses da Metrópole; no Império, obedeceu aos propósitos centralizadores, tão estreitamente relacionados, como notou Hermes Lima, com a sobrevivência do trono e a conservação da escravatura; na República — retomada, com êxito, a experiência frustrada dos primeiros anos de execução do Ato Adicional —, o mesmo processo consolidaria as situações políticas estaduais.[134]

O desprestígio das ordenanças, nos últimos tempos do regime colonial (quando já estava mais fortalecida a autoridade régia), e, depois, a partir da segunda metade do século XIX, o descrédito da Guarda Nacional não são mais do que reflexos do mesmo fenômeno: a progressiva decadência do poder privado, que, mediante um compromisso — já significativo do seu declínio —, encontrava naquelas

organizações um meio institucional de expressão.

PALAVRAS FINAIS

Ainda hoje se observam, no interior, principalmente nos lugares mais remotos, manifestações muito visíveis de poder privado, pela influência dos chefes locais e senhores de terras sobre seus dependentes. E à medida que aumenta a eficácia do mecanismo judiciário e policial dos Estados, mais subordinada ao poder se torna essa magistratura oficiosa, reforçando o governismo dos chefes locais. Esse conformismo político, parte essencial do compromisso "coronelista", traz como consequência, entre outras vantagens, a nomeação de delegados e subdelegados por indicação dos dirigentes dos municípios, ou com instruções para agir em aliança com eles, isto é, para "fazer justiça" aos amigos e "aplicar a lei" aos adversários. Daí a ligação indissolúvel que existe entre o "coronelismo" e a organização policial.

Em relação à justiça, essa ligação já foi muito mais estreita do que é hoje, e diminui na proporção em que aumentam as garantias do Poder Judiciário. Ainda assim, ela é evidente no que respeita aos juízes de paz e continua a manifestar-se, em grau apreciável, quanto aos juízes temporários, que não dispõem dos mesmos direitos dos magistrados de carreira. Mesmo entre os juízes vitalícios aparecem por vezes expressões chocantes de partidarismo. As garantias legais nem sempre podem suplantar as fraquezas humanas: transferência para lugares mais confortáveis, acesso aos graus superiores, colocação de parentes, gosto do prestígio, eis os principais fatores da predisposição política de muitos juízes. Por outro lado, os membros do Ministério Público estadual não dispõem das mesmas garantias dos magistrados, e nos municípios mais atrasados continuam a funcionar pessoas leigas como adjuntos de promotores, escolhidas quase sempre por critérios partidários.

Essas debilidades da organização judiciária e policial resultam do isolamento, da pobreza do país, da escassez de suas rendas públicas, da fragilidade humana e, em grande parte, do interesse menos escrupuloso das situações políticas estaduais. É sobretudo esse interesse que determina a entrosagem de juízes, promotores, serventuários da justiça e delegados de polícia no generalizado sistema de compromisso do "coronelismo".

6. Legislação eleitoral

INSTRUÇÕES ELEITORAIS DE 1821, 22, 24 E 42. A LEI DOS CÍRCULOS. A SEGUNDA LEI DOS CÍRCULOS. A LEI DO TERÇO. A LEI SARAIVA. JUÍZO DE CONJUNTO SOBRE AS ELEIÇÕES DO IMPÉRIO

O exame da legislação eleitoral brasileira é de muito interesse no estudo do "coronelismo". Algumas indicações já foram dadas, a propósito de eleições municipais,[1] mas não são suficientes.[2]

O primeiro decreto eleitoral de d. João VI foi o de 7 de março de 1821, que mandou regular a eleição dos deputados às Cortes portuguesas pelas normas aplicáveis da Constituição espanhola. Como fosse complicado o sistema — sufrágio indireto em quatro graus —, não tardou a circular de 23 do mesmo mês, que autorizou os capitães-generais e governadores das capitanias a fazerem as modificações convenientes. Novas instruções, de 19 de junho de 1822, regeram a eleição dos deputados à nossa primeira Assembleia Constituinte, mediante sufrágio indireto, em dois graus.

O mesmo sistema, com censo progressivo do primeiro para o segundo grau, foi acolhido no projeto de Constituição que se discutia e votava naquele malogrado congresso,[3] e na Constituição jurada por d. Pedro.[4]

As primeiras eleições que se seguiram, para senadores e deputados, foram pautadas pelas instruções baixadas com o decreto de 26 de março de 1824.[5] Para proceder às eleições de primeiro grau estavam previstas mesas eleitorais, compostas do juiz de fora (ou ordinário, ou quem suas vezes fizesse), do pároco, de dois secretários e dois escrutadores. Os quatro últimos eram escolhidos por aclamação da assembleia eleitoral,[6] reunida na igreja, e mediante proposta do juiz, de acordo com o pároco. A mesa tinha poderes amplíssimos, desde a qualificação dos votantes e determinação do prazo para recebimento das cédulas até a apuração dos votos e fixação do número de eleitores da paróquia.[7]

Esse sistema, no qual a mesa eleitoral era a chave da eleição, perdurou até 1842, com resultados deploráveis.[8] Daí por diante, aliás, até o Código Eleitoral de 1932, a composição das mesas eleitorais continuaria a ter importância fundamental, porque lhes incumbia a preciosa tarefa de apurar os votos.

A última Câmara eleita segundo as instruções de 1824 foi dissolvida, como se sabe, antes de sua instalação. Novas normas eleitorais foram baixadas pelo gabinete de 23 de março de 1841, com o decreto de 4 de maio de 1842, cuja principal inovação foi a qualificação prévia dos votantes e dos elegíveis por uma junta composta do juiz de paz, do pároco e da autoridade policial. A mesa eleitoral passou a ser nomeada por dezesseis cidadãos escolhidos por sorte entre os elegíveis. A esse tempo, os delegados e subdelegados de polícia eram meras criaturas do poder central, nos termos da lei de 3 de dezembro de 1841. Sua influência na qualificação dos votantes deu lugar, assim, à mais desembaraçada violência, corrompendo completamente o resultado dos pleitos.[9]

Procurando prevenir a péssima interferência da polícia no alistamento, a lei no 387, de 19 de agosto de 1846, deu nova organização à junta qualificadora, que ficou composta do juiz de paz mais votado — seu presidente — e de quatro membros escolhidos, por processo complicado, dentre os eleitores.[10] A mesa paroquial, incumbida da verificação da identidade dos votantes, recebimento e apuração dos votos, decisão de dúvidas e incidentes, era composta segundo formalidades semelhantes

às da junta qualificadora. O sistema de qualificação, ainda defeituoso, da lei de 1846 perdurará, com pequenas alterações, até à lei de 1875, contribuindo, portanto, com sua parte para o insucesso das leis de 1855 e 1860.[11]

Reforma discutidíssima e na qual muitos políticos da época depositaram grandes esperanças, tendo sido considerada questão de confiança pelo presidente do Conselho, Honório Hermeto,[12] foi a chamada *Lei dos Círculos* (no 842, de 19 de setembro de 1855), que dividiu as províncias em distritos de um só deputado e mandou eleger os suplentes de deputados na mesma ocasião que estes, em ato sucessivo. Como os resultados não fossem os esperados, não tardou a lei a ser reformada. Em primeiro lugar, os suplentes — que desde 1822 eram os imediatos em votos, saindo muitas vezes da oposição — passaram a representar as mesmas correntes distritais, em regra governistas, que elegiam os deputados.[13] Por outro lado, foram pequenas as alterações introduzidas na organização das juntas de qualificação e das mesas paroquiais. Segundo a lei anterior, os eleitores paroquiais e certo número de seus suplentes, reunidos, escolhiam os componentes da junta e da mesa; pela de 1855, o grupo dos eleitores e o dos suplentes passaram a eleger, separadamente, os seus representantes naqueles órgãos.[14]

Seguiu-se a lei no 1.082, de 18 de agosto de 1860, também chamada *Segunda Lei dos Círculos*, que suprimiu os suplentes, mandando se fizesse nova eleição em caso de vaga, e alargou os distritos eleitorais de modo a dar cada um três deputados, eleitos por maioria relativa. Foram, além disso, pequenas as alterações que introduziu no sistema de alistamento e no processo eleitoral, não sendo, pois, de se esperar sensível melhoria na manifestação das urnas.[15]

Nova reforma veio com a lei no 2.675, de 20 de outubro de 1875. A adoção do voto limitado, ou lista incompleta, tanto nas eleições de segundo como nas de primeiro grau, foi sua principal novidade. A intenção doutrinária do sistema era garantir a representação das minorias, na suposição de que a terça parte da representação, não sufragada nas cédulas da maioria, pudesse ser eleita pelas correntes minoritárias. Não hesitaram, porém, os entendidos na matemática eleitoral em lançar mão do *rodízio* para burlar a *Lei do Terço*: revezando os nomes dos candidatos nas cédulas, mediante cálculo prévio do número de eleitores de cada partido, lograva a maioria suprimir a representação minoritária ou reduzi-la abaixo do terço legal.[16] Apesar de outras modificações e precauções adotadas pela lei de 1875, inclusive quanto aos casos de inelegibilidade,[17] continuou em vigor o precário processo de apuração, entregue a órgãos políticos, desde a mesa eleitoral da paróquia até, na última etapa, às câmaras legislativas.

Também contribuíram para condenar a *Lei do Terço* as esperanças depositadas na eleição direta. A tentativa de sua instituição mediante revisão constitucional deu por terra com o Gabinete Sinimbu. Ao conselheiro Saraiva, que fez a reforma pelo processo legislativo ordinário, coube a glória de haver realizado, na primeira experiência da lei que lhe tomou o nome, as eleições mais honestas do Império. Reduzindo o sufrágio a um só grau, a lei no 3.029, de 9 de janeiro de 1881, baseada em projeto de Rui Barbosa, exigiu renda anual mínima de 200$000 como requisito para inclusão no alistamento, de onde também lhe adveio a denominação de Lei do Censo. Restabeleceu os distritos uninominais para eleição de deputados à Assembleia Geral, procurou garantir o sigilo do voto e ampliou os casos de inelegibilidade e incompatibilidade.

Outras disposições da lei têm maior interesse para o nosso estudo. A qualificação foi confiada, em

cada termo, ao juiz municipal, cabendo ao juiz de direito a definitiva organização da lista de eleitores de sua comarca. O alistamento seria revisto anualmente, para inclusão de novos eleitores, ou exclusão de nomes nos casos expressamente indicados. As mesas eleitorais — peça de valor fundamental — ficaram constituídas do juiz de paz mais votado da paróquia, como presidente, e de quatro mesários, que eram os dois juízes de paz que se seguiam em votos ao primeiro e os dois cidadãos imediatos em votos ao quarto. De qualquer forma, entretanto, continuaram essas mesas com a incumbência preciosa de apurar os votos. A apuração final, baseada nas atas das mesas, competia a uma junta formada pelo juiz de direito da comarca cabeça do distrito eleitoral, como presidente, e pelos presidentes das mesas eleitorais da circunscrição. A maior interferência das autoridades judiciárias na qualificação e na fase final da apuração representava, sem dúvida, um passo avante, mas reduzido em seu alcance pela dependência política dos juízes municipais e mesmo dos juízes de direito, conforme foi salientado no capítulo anterior.

A primeira experiência da *Lei Saraiva* levou à Câmara 47 conservadores, ao lado de 75 liberais governistas, figurando entre os derrotados o ministro do Império, barão Homem de Melo.[18] Poucos dias depois de aberta a nova Câmara, o ministério pagava a sua temeridade com a demissão, e o grandioso espetáculo presenciado no pleito de 1881 não se reproduziria nos ulteriores.[19]

Apesar das sucessivas reformas, as eleições no Império sempre deixaram muito a desejar. Para julgá-las em conjunto, basta observar a feição peculiar do nosso parlamentarismo, com a rotação dos partidos dependendo predominantemente, quando não exclusivamente, do critério pessoal do monarca. Na frase de Martinho Campos, "o direito de eleger representantes da nação", no reinado de d. Pedro II, era "a melhor e mais pensada atribuição do Poder Moderador".[20] Nabuco de Araújo resumiu essa situação com rara felicidade no seu repetidíssimo sorites: "O Poder Moderador pode chamar quem quiser para organizar Ministérios; esta pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria".[21]

O REGULAMENTO ALVIM. A LEI DE 1892. A LEI ROSA E SILVA. A LEI BUENO DE PAIVA. JUÍZO DE CONJUNTO SOBRE AS ELEIÇÕES DA PRIMEIRA REPÚBLICA

A República, partindo do voto direto e suprimindo o censo alto da *Lei Saraiva*, em tudo o mais, a bem dizer, voltou ao princípio. Dos numerosos textos de lei sobre matéria eleitoral expedidos pelo Governo Provisório do marechal Deodoro, dois têm para nós especial interesse.

O primeiro — no 200-A, de 8 de fevereiro de 1890 — confiou a qualificação[22] a comissões distritais, compostas do juiz de paz mais votado, do subdelegado da paróquia e de um cidadão alistável, nomeado pelo presidente da câmara municipal. As listas definitivas eram organizadas por comissões municipais, integradas pelo juiz municipal do termo, pelo presidente da câmara e pelo delegado de polícia (com alterações de pormenores nos casos especificados). Das exclusões cabia recurso para o juiz de direito da comarca.

O segundo decreto a que nos referimos — no 511, de 23 de junho de 1890 — regia o processo eleitoral. Do ministro referendário veio-lhe o nome: *Regulamento Alvim*. A mesa eleitoral, em cada

distrito, compunha-se de cinco membros. No distrito da sede do município, era presidida pelo presidente da câmara, que designava os quatro mesários, sendo dois vereadores e dois eleitores. Nos demais distritos, todos os membros eram nomeados pelo presidente da câmara. As dúvidas e incidentes eram resolvidos pelo presidente, antes da composição da mesa, e por esta, por maioria de votos, depois de constituída. Só podiam os eleitores da seção suscitar ou discutir questões quando a mesa o consentisse. A eleição fazia-se por maioria relativa, em lista completa. A mesa eleitoral é que apurava os votos e lavrava a ata respectiva, queimando, em seguida, as cédulas, salvo as apuradas em separado, que se remetiam ao Ministério do Interior. As câmaras municipais do Distrito Federal e das capitais dos Estados procediam à apuração final, à vista das cópias autênticas das atas. Pela forma descrita foram feitas as eleições para o Congresso Constituinte, nas quais o governo, com armas tão eficazes, alcançou vitória espetacular.[23]

A Constituição de 1891 manteve o sufrágio amplo: eram eleitores, em princípio, todos os cidadãos maiores de vinte e um anos, que se alistassem na forma da lei.[24] Limitada a competência legislativa da União, no assunto, a "regular as condições e o processo da eleição para os cargos federais", ficaram os Estados com a faculdade de legislar sobre as eleições estaduais e municipais.[25]

A primeira lei eleitoral federal, que se seguiu à Constituição, foi a de no 35, de 26 de janeiro de 1892, que instituiu o sistema de lista incompleta em distritos de três deputados. A uma assembleia, composta dos vereadores e de seus imediatos em votos, em número igual, incumbia dividir os distritos em seções e eleger os cinco membros efetivos e os suplentes das comissões secionais. A estas competia fazer o alistamento, com recurso para uma comissão municipal, constituída do presidente do governo municipal e dos presidentes das comissões secionais. Da comissão municipal, nos casos previstos, dava-se recurso para a junta eleitoral, que se compunha, em cada Estado, do juiz federal, do seu substituto e do procurador secional da República. A apuração dos votos continuou nas mãos das mesas eleitorais que se organizavam pela mesma forma que as comissões secionais de alistamento. A apuração final, baseada nas atas, era feita no município-sede do distrito eleitoral por uma comissão composta dos cinco vereadores mais votados e dos cinco cidadãos que se seguiam em votos ao vereador menos votado, sob a presidência do presidente do governo municipal.[26]

Deixando de parte as numerosas alterações parciais,[27] foi a lei no 1.269, de 15 de novembro de 1904, também conhecida por Lei Rosa e Silva, que substituiu o sistema da lei no 35. Estendeu ao povo processo de alistamento às eleições estaduais e municipais,[28] aumentou para cinco o número de deputados de cada distrito,[29] manteve a lista incompleta e lhe associou o voto cumulativo.[30] A apuração final das atas foi atribuída aos presidentes das câmaras municipais, do distrito eleitoral, sob a presidência, apenas com voto de qualidade, do substituto do juiz federal, ou de seus suplentes, conforme o lugar.[31] Continuou, porém, a contagem dos votos em poder das mesas eleitorais.[32] Essa lei favoreceu realmente a representação das minorias, mas não tardou a ser fraudada nos seus objetivos.[33]

Veio depois a legislação de 1916, que subsistiu, com alterações parciais,[34] até ao fim da Primeira República. Constou a reforma, que tomou o nome do senador Bueno de Paiva, de duas leis. A primeira — no 3.139, de 2 de agosto — reconheceu a competência dos Estados para regularem o alistamento estadual e municipal,[35] anulou o alistamento anterior e confiou a qualificação para as eleições federais exclusivamente às autoridades judiciárias: somente juízes de direito decidiam dos pedidos de

qualificação, que podiam ser feitos em qualquer dia útil do ano, cabendo recurso para uma junta estadual, composta do juiz federal, do seu substituto e do procurador geral da justiça local; nos municípios em que não houvesse juiz de direito, os juízes municipais apenas preparavam os processos. A segunda lei — no 3.208, de 27 de dezembro — manteve o anterior sistema de votação: distritos de cinco deputados, lista incompleta, voto cumulativo. A apuração geral era feita nas capitais (não mais nas sedes dos distritos) por uma junta apuradora, composta do juiz federal, do seu substituto e do representante do Ministério Público junto ao tribunal local de segunda instância. Mereceu especial cuidado a organização das mesas eleitorais,[36] que conservaram, entretanto, a incumbência de apurar os votos, em seguida ao encerramento da votação. A legislação de 1916 tinha grandes méritos, mas não conseguiu pôr termo às inveteradas fraudes eleitorais, concorrendo para esse resultado as deficiências da nossa organização judiciária.[37]

Duas falsificações mais importantes dominavam as eleições da Primeira República: o *bico de pena* e a *degola* ou *depuração.* A primeira era praticada pelas mesas eleitorais, com funções de junta apuradora: inventavam-se nomes, eram ressuscitados os mortos e os ausentes compareciam; na feitura das atas, a pena todo-poderosa dos mesários realizava milagres portentosos. A segunda metamorfose era obra das câmaras legislativas no reconhecimento de poderes: murros dos que escapavam das ordálias preliminares tinham seus diplomas cassados na provação final.

Conta-se que Pinheiro Machado respondera certa vez a um jovem correligionário de fidelidade duvidosa: “Menino, tu não serás reconhecido, por três razões. A terceira é que não foste eleito”. A anedota, verdadeira ou não, revela que o número de votos depositados nas urnas era de pouca significação no reconhecimento, desde que houvesse interesse político em conservar ou afastar um representante. Mesmo porque os processos de que usavam governo e oposição, na formação das mesas eleitorais e na apuração dos votos, eram muito semelhantes. A vantagem da situação era ter de seu lado a força policial e os cofres públicos, estando, pois, em melhores condições de premiar ou perseguir. E esses instrumentos funcionavam em favor da própria oposição federal, quando fosse governo em seu Estado. Quando não se verificasse essa hipótese particular, a presunção de legitimidade favorecia, sem dúvida, os diplomas dos oposicionistas, mas essa presunção era invertida na hora do reconhecimento, como adiante se verá.

Resumindo as várias fases da defraudação do voto na vigência da Constituição de 1891, assim se exprimiu Assis Brasil, em discurso proferido na segunda Constituinte republicana: “No regime que botamos abaixo com a Revolução, ninguém tinha a certeza de se fazer qualificar, como a de votar... Votando, ninguém tinha a certeza de que lhe fosse contado o voto... Uma vez contado o voto, ninguém tinha a segurança de que seu eleito havia de ser reconhecido através de uma apuração feita dentro desta Casa e por ordem, muitas vezes, superior”.[38]

“No Brasil — disse Levi Carneiro, discursando na mesma Assembleia —, quando o Presidente da República queria fazer cancelar diplomas de Deputados ou Senadores eleitos, os que o rodeavam diziam: ‘V. Exa pode fazer mais do que isso’.” E os *anais* registram: *palmas, apoiados*.[39]

Tendo erigido a moralização do nosso sistema representativo em um de seus máximos ideais,[40] a revolução vitoriosa de 3 de outubro procurou cumprir a promessa com o código eleitoral, aprovado pelo decreto no 21076, de 24 de fevereiro de 1932,[41] que instituiu o voto feminino,[42] baixou a dezoito anos o limite de idade para ser eleitor e deu segurança efetiva ao sigilo do sufrágio. Sua principal inovação consistiu em confiar o alistamento, a apuração dos votos e o reconhecimento e proclamação dos eleitos à justiça eleitoral.[43] Como sistema de representação, adotou o código de dois turnos simultâneos, proporcional no primeiro, através dos quocientes eleitoral e partidário, e majoritário no segundo.

Na conformidade dessa legislação é que se realizou a eleição de 3 de maio de 1933, em que se escolheu a representação popular da segunda Constituinte republicana. A representação profissional, que também figurou, promiscuamente, na mesma Assembleia, obedeceu, como era natural, a outras normas.[44] Os princípios básicos da reforma foram incorporados ao texto da Constituição.[45]

As críticas ao código eleitoral, suscitadas pelos pleitos de maio de 1933 e outubro de 1934, motivaram a promulgação de outro — lei no 48, de 4 de maio de 1935 —, que introduziu poucas alterações no primeiro e vigorou até ao golpe de Estado de 1937.

A justiça eleitoral, além do Tribunal Superior e dos Tribunais Regionais,[46] tinha, em cada circunscrição judiciária, como juiz eleitoral de primeira instância, o juiz local vitalício, ou o escolhido pelo Tribunal Regional (onde houvesse mais de um), e juntas apuradoras nos lugares designados, constituída cada uma de três juízes locais vitalícios, sob a presidência do que tivesse jurisdição no município da sede.[47] À justiça eleitoral, além da atribuição de expedir, por seus órgãos superiores, instruções complementares da legislação eleitoral, competia todo o trabalho de alistamento, apuração e reconhecimento e ainda a divisão dos municípios em seções eleitorais, a distribuição dos eleitores pelas várias seções e a formação das mesas receptoras. Estas, uma para cada seção, eram compostas de um presidente, um primeiro e um segundo suplentes, todos nomeados pelo juiz eleitoral, e de dois secretários, escolhidos pelo presidente da mesa. Discriminava a lei as incompatibilidades e preferências para o exercício da função de mesário, e permitia que os trabalhos das mesas fossem inspecionados pelos fiscais e delegados dos partidos.[48]

Perderam as mesas receptoras, nos códigos de 1932 e 1935, a atribuição de apurar os votos, fonte permanente de atas falsas. A contagem das cédulas passou a ser feita pelos Tribunais Regionais e, nas eleições municipais, pelas juntas apuradoras, compostas, como já se notou, de juízes vitalícios. Por outro lado, tendo-se confiado a proclamação dos eleitos e a expedição dos diplomas aos Tribunais Regionais e ao Tribunal Superior, ficaram abolidos os vergonhosos reconhecimentos das assembleias legislativas.

O sigilo do voto, apesar de proclamado várias vezes na legislação anterior, era então burlado por diferentes processos. O mais frequente consistia em usarem os partidos sobrecartas de tamanho, formato e cor diferentes. Assim, ao ser depositado na urna, à vista de todos, o voto era perfeitamente identificável. Como os eleitores mais ladinos começaram a meter cédulas de um partido em sobrecarta de outro, para ludibriar a vigilância da mesa e dos espias, passou-se a entregar ao eleitor a sobrecarta já fechada, com o voto apropriado.[49] Para prevenir tais abusos, procuraram os códigos de 1932 e 1935 tornar o sufrágio "absolutamente indevassável" e puniram com nulidade, não só a identificação efetiva do voto, senão também a sua mera possibilidade.[50] Encerrada a votação, as urnas, lacradas e rubricadas, eram remetidas ao órgão apurador, acompanhadas das atas, impondo a lei diversas cautelas.[51]

Na vigência do código de 1932, a solução dada pelo Tribunal Superior Eleitoral à controvérsia sobre o preenchimento de cadeiras destinadas a completar o quociente partidário e segundo a qual se podiam somar votos de uma legenda com os de outra e com sufrágios avulsos,[52] permitiu uma prática viciosa, que o deputado J. J. Seabra denominou *esguicha*. Esse expediente era usado nas eleições suplementares, quando já conhecida a posição dos diversos candidatos. Podendo influir na classificação dos adversários, cada partido procurava prejudicar os mais eficientes, ou favorecer os que com ele tivessem maiores afinidades. Era uma reprodução do processo de fabricar antagonistas aparentes, que funcionou na vigência do sistema de lista incompleta.[53] Esse defeito foi corrigido pela lei de 1935,[54] que também alterou o critério anterior de atribuição dos lugares no segundo turno, procurando, assim, obter melhor proporcionalidade na representação.[55]

O código de 1932, aperfeiçoado pela reforma de 1935, apesar dos louvores que mereceu, não punha fim à costumeira coação dos partidos oficiais. Não nos referimos à coação direta e material no dia do pleito ou no ato de votar. Nem era esta a mais frequente modalidade de compressão do voto na vigência das leis anteriores. Aludimos à coação difusa mas efetiva, que em muitos lugares precede às eleições no interior do país; ao ambiente de insegurança adrede criado para os eleitores da oposição, que nos menores municípios toda gente conhece; à violência preparatória, atual ou iminente, manifestada com pertinácia em pequenas ou grandes façanhas, dias, semanas e até meses a fio.[56] Só para esse tipo de coação não havia remédio no código, segundo a interpretação restritiva que lhe deu o Tribunal Superior Eleitoral.[57]

A despeito dos excessos e defraudações que podem ter ocorrido neste ou naquele lugar, os depoimentos mais numerosos são favoráveis à experiência das leis eleitorais de 1932 e 1935. Bastaria que tivessem vedado o reconhecimento às próprias câmaras para que cessassem as mais graves acusações pelo falseamento da nossa representação política. Situações estaduais chegaram a ser derrotadas e uma numerosa bancada de oposição, avolumada mais tarde pela disputa da sucessão presidencial, teve assento na Câmara Federal.

Não obstante o sensível aumento da oposição parlamentar, ainda era notória a predominância da bancada governista na Assembleia Constituinte de 1933 e na Câmara ordinária que se seguiu. Sem falar no Senado (órgão menos numeroso e, portanto, mais fácil de ser controlado pelo situacionismo), cuja primeira investidura foi por eleição indireta; sem falar também na bancada classista, em sua maioria obediente ao governo, como foi comprovado, entre outras, na ocasião do afastamento de Antônio Carlos da presidência da Câmara. Consequentemente, a causa principal do nosso incorrigível governismo não deveria ser buscada precipuamente na legislação eleitoral; por muito defeituosa que fosse anteriormente, pois ela própria já refletia as condições gerais da vida política do país.[58]

A LEI AGAMEMNON E A CONSTITUIÇÃO DE 1946

Reaberta a discussão do problema constitucional em princípios de 1945,[59] apressou-se o governo a reformar, em diversos pontos, a Carta de 10 de novembro, convocando eleições para presidente da República e para as duas casas do Parlamento, que poderiam rever a Constituição outorgada, segundo

os trâmites previstos.[60] E não tardou o decreto-lei no 7.586, de 28 de maio, que regulou o alistamento, o processo eleitoral e a organização dos partidos, procurando estimular, compulsoriamente, a criação destes em bases nacionais.[61] Também restabeleceu a nova lei a justiça eleitoral, não prevista na Carta de 1937, incumbindo-lhe dirigir o pleito, apurar os votos, reconhecer e proclamar os eleitos. Tratou ainda de acelerar seus movimentos e baratear a qualificação, mesmo com prejuízo de algumas garantias constantes da legislação anterior.[62] A Constituição de 1946 integrou a justiça eleitoral na estrutura do Poder Judiciário e reservou o exercício da plena jurisdição eleitoral aos juízes de direito, embora permitindo que a lei outorgue a outros juízes "competência para funções não decisórias".[63]

Deixando de lado muitas particularidades, a lei de 1945 resguardou o sigilo do voto por processo idêntico ao regulado nos códigos de 1932 e 1935, dispensando apenas a numeração das sobrecartas de um a nove.[64] A apuração dos votos, tanto nas eleições municipais como nas estaduais e federais, ficou a cargo das juntas apuradoras, presididas por um juiz vitalício e integradas por mais dois cidadãos "de notória integridade moral e independência", designados pelos Tribunais Regionais. Quanto ao sistema de representação, foram adotados, para a eleição de deputados federais e estaduais e de vereadores, dois turnos simultâneos: cada partido elege tantos representantes quantos indicar o quociente partidário, na ordem de votação dos candidatos inscritos sob a mesma legenda, cabendo todas as cadeiras restantes à legenda majoritária. Este critério de aproveitamento dos restos foi, mais tarde, impugnado em face da Constituição de 18 de setembro, mas o Tribunal Superior Eleitoral declarou a lei válida.[65] Verificou-se, aliás, um fenômeno curioso: as seções estaduais de um mesmo partido defendiam ou censuravam a lei conforme tivessem sido beneficiadas ou prejudicadas com o seu sistema de atribuição das sobras...

Não obstante os defeitos da nova legislação, inferior aos códigos de 1932 e 1935, as eleições federais e estaduais realizadas sob seu império foram muito satisfatórias no que toca à liberdade do pleito.[66] O mesmo não se pode dizer das eleições municipais de 1947 em alguns Estados. Os resultados bastante apreciáveis, sob o ponto de vista formal, dos pleitos de 2 de dezembro de 1945 e 19 de janeiro de 1947 foram devidos, contudo, em grande parte, a circunstâncias excepcionais em nossa história política.

Em primeiro lugar, no período de "governo de juízes", o Chefe de Estado e os interventores, via de regra, recomendaram aos seus subordinados isenção de ânimo na direção da eleição federal.[67] Nem sempre essas ordens foram cumpridas, mas é de justiça recordar que as infrações partiram de autoridades menores, cientes da transitoriedade daquela ordem de coisas e fundadamente esperançadas de que a vitória santificaria todas as faltas: nessa convicção, ex-prefeitos (chefes dos diretórios locais do partido governista), delegados e outros detentores de funções públicas consumiram esforços — e, por vezes, dispensaram escrúpulos — na organização do triunfo redentor. A longa preparação ideológica da opinião pública pela propaganda oficial do Estado Novo e o desuso dos embates eleitorais, que havia muito estavam abolidos em nosso país, também contribuíram para viciar a expressão das urnas. Entretanto, como geralmente lhes faltasse o apoio do alto, os tiranetes de mais baixa hierarquia não conseguiram integralmente os resultados esperados. Ainda assim, a vitória do partido governista em 2 de dezembro foi espetacular.[68] O senhor Nereu Ramos, então líder da maioria na Assembleia Constituinte, podia exclamar, com orgulho, para os seus opositores: "A campanha

política de V. Exas foi colocada em torno da Constituição de 37. V. Exas, porém, não foram vencedores; venceram aqueles que contribuíram, colaboraram ou serviram ao regime de 10 de novembro, na certeza de que estavam servindo ao Brasil... A campanha se fez, precisamente, contra a Constituição de 1937... E nós, os que apoiamos este regime, fomos os preferidos pelo povo brasileiro".[69]

A segunda circunstância excepcional, a que aludimos, refere-se às eleições estaduais de janeiro de 1947. A esse tempo já iam adiantados os entendimentos para o acordo interpartidário, que mais tarde se realizou, formalmente, para fortalecer o presidente da República, em nome de um programa de salvação nacional.[70] Já na Assembleia Constituinte, apesar de algumas escaramuças — cujo principal agente catalisador era o ex-presidente Getúlio Vargas —, as relações entre o partido governista e o maior partido da oposição iam muito além da cordialidade, no encaminhamento do ansiado acordo. Nesse clima de entendimento, pouco interessaria ao Chefe do Governo, com raras exceções, que as eleições estaduais favorecessem o partido governista ou alguns dos maiores partidos da minoria. Inspirado, ou não, apenas por motivos políticos, o certo é que o presidente da República revelou, em regra, louvável imparcialidade no pleito de 19 de janeiro.[71] Isso explica, em grande parte, por que o situacionismo, em alguns Estados, foi derrotado nas eleições para governadores.[72] Entretanto, na composição das respectivas assembleias constituintes, o resultado não foi correspondente, inclusive por causa do critério legal de aproveitamento dos restos.[73]

A FALIBILIDADE DAS ELEIÇÕES NO BRASIL E O "CORONELISMO"

A corrupção eleitoral tem sido um dos mais notórios e enraizados flagelos do regime representativo no Brasil. No período colonial a representação era limitada ao governo do município, e na estrutura social, muito simples, da época, dominava incontrastavelmente a nobreza rural sobre a massa informe dos escravos e agregados, limitada somente pelo absolutismo da Coroa no que mais de perto lhe afetasse; ainda assim, as desavenças dos potentados chegaram a derramar sangue nos embates eleitorais, como foi o caso famoso dos Pires e Camargo em São Paulo. Na Segunda República e nas eleições que se seguiram ao colapso do Estado Novo o panorama eleitoral foi incomparavelmente melhor do ponto de vista da correção e liberdade, mas em vários lugares não ficou estreme da coação e da fraude. Entretanto, a mácula da corrupção, verberada sem exceção pelos estudiosos das nossas instituições, atravessa toda a história do Império e da Primeira República, com o relevo de uma cordilheira. E as interrupções nessa cadeia de fraudes e violências ou tiveram mera repercussão local, ou foram de brevíssima duração.[74]

Tão visivelmente defeituosa era a prática do nosso sistema representativo que os estadistas, legisladores e escritores políticos do Império e da Primeira República costumavam atribuir-lhe a principal responsabilidade pelos males do regime. Dentro dessa mentalidade, sucederam-se as reformas eleitorais, em cujas malhas não tardavam a penetrar a malícia e a truculência. Ao desencanto da experiência sobrevinha outro ímpeto reformista, que acendia novas, mas efêmeras, esperanças. Nesse reformar incansável, anulamos e refizemos alistamentos; alteramos diversas vezes o mecanismo da qualificação, a composição das mesas eleitorais e das juntas apuradoras; incluímos a magistratura e a

polícia no processo eleitoral e as excluímos; tivemos a eleição indireta e a eleição direta, o voto devassável e o sigilo do voto; ampliamos e restringimos as circunscrições eleitorais, desde o distrito correspondente a uma província ou Estado até o de um deputado único; experimentamos o escrutínio de lista, o voto uninominal, a lista incompleta, o voto cumulativo e até a representação proporcional; e o mais curioso é que na República chegamos a repetir experiências malsucedidas no Império.

Através de todas essas tentativas, recebidas confiantemente por uns, com descrença ou pessimismo por outros, o mecanismo representativo continuou a revelar deficiências, por vezes graves. Na última fase do Império tínhamos, sem dúvida, realizado bastante progresso no sentido da pureza formal dos pleitos; a República piorou a situação e teve de trilhar o seu próprio caminho, à procura do ideal inatingido das eleições limpas e verazes. Mas, mesmo nas épocas em que o processo eleitoral se apresentou menos contaminado de violência ou fraude, sempre impressionou aos espíritos mais lúcidos o artificialismo da representação, que era de modo quase invariável maciçamente governista. Entretanto, a subsistência de certos vícios exteriores ou formais, notadamente a insinceridade da verificação de poderes, realizada pelas assembleias legislativas e constantemente em prejuízo da oposição, muito concorria para que se atribuíssem os defeitos do nosso regime representativo a fatores de ordem puramente ou predominantemente política. Por esse mesmo motivo, a atenção dos observadores quase sempre se desviava dos fatores econômicos e sociais, mais profundos, que eram e ainda são os maiores responsáveis pelo governismo e, portanto, pelo falseamento intrínseco da nossa representação.

Com semelhante visão dos problemas políticos brasileiros, é muito explicável que o aperfeiçoamento da legislação eleitoral tenha sido um dos mais eficientes *slogans* da campanha de que resultou a Revolução de 1930. Também é compreensível que o código de 1932, confiando à magistratura todo o processo eleitoral, desde a qualificação até à apuração dos votos e proclamação dos eleitos, tenha sido celebrado como preciosíssima conquista revolucionária. Com efeito, de todas as eleições havidas até então foram as de maio de 1933 as mais regulares quanto ao mecanismo do alistamento, da votação e da apuração e reconhecimento. Na cúpula do sistema estava o Superior Tribunal Eleitoral, que decidia as dúvidas e impugnações em estilo judiciário, isto é, pelo alegado e provado e, segundo consta, sem interferência da política partidária. Apesar disso, os deputados que representavam a situação política nos respectivos Estados foram em muito maior número do que os oposicionistas.

A verdade formal das eleições não impediu, portanto, o predomínio do governismo, cujos fatores já não podiam ser considerados exclusiva ou preponderantemente políticos. Nesse sentido, depoimentos da maior valia foram prestados na Assembleia Constituinte da Segunda República.

Realmente, afora os vícios da fraude e da coação (muito reduzidos nas eleições realizadas na vigência das leis de 1932, 1935, 1945 e 1947),[75] e os defeitos inerentes ao sistema eleitoral ultimamente adotado — atribuição das sobras à legenda majoritária —, não é possível compreender o caráter acentuadamente governista da representação estadual e federal em nosso país, sem considerar certas influências que de qualquer forma atuariam naquele sentido, ainda sob a lei eleitoral mais perfeita.[76]

Cumpre observar, em primeiro lugar, que o recenseamento de 1940, conquanto adotasse um critério lato para conceituar as áreas urbana e suburbana, registrou a percentagem de 68,76% para a

população rural, cabendo à urbana 22,29% e à suburbana, 8,95%.[77] O cálculo feito pelo senhor Rafael Xavier, que deduziu as cifras correspondentes ao Distrito Federal e às capitais dos Estados e Territórios revelou que 84,36% dos habitantes do país vivem nos municípios do interior,[78] onde — é notório — predomina o elemento rural, salvo exceções, muito raras, de cidades do interior dotadas de importantes estabelecimentos fabris. Daí a predominância, em nossos pleitos, do eleitorado rural,[79] esse eleitorado "das grotas", em que repousavam, na última campanha estadual, as baldadas esperanças de um conhecido político mineiro. O requisito da alfabetização, que aumenta a percentagem de eleitores da população urbana, em confronto com o campo, não basta para fazer a compensação, porque um roceiro menos que analfabeto sempre pode, com paciência e boa vontade, rabiscar seu nome, ou reproduzir, em garranchos, um requerimento de qualificação.[80] A recente campanha oficial de alfabetização de adultos também poderá contribuir para aumentar o contingente do eleitorado rural.[81]

Já destacamos, no capítulo primeiro, a dependência dessa parcela majoritária do nosso corpo eleitoral, agravada pelas despesas eleitorais, que não está em condições de suportar. A consequência necessária desse triste panorama, já acentuada reiteradamente no correr deste trabalho, é a manipulação do voto pelos chefes locais. E estes, dirigindo municípios diminuídos nos seus poderes e que só têm contado com minguada receita pública, não encontram saída satisfatória para seus interesses pessoais ou para o bem de suas localidades senão pelo conformismo político com a situação dominante no Estado. O resultado final do domínio dos votos pelos governadores, que decidem da composição das câmaras federais e da eleição do presidente da República, é o compromisso que se estabelece entre o governo federal e os estaduais, com o fortalecimento, de todo o sistema, que vai assentar, em última análise, na estrutura agrária do país.

A isto se tem chamado entre nós a "política dos governadores", cujo elo primário é a "política dos coronéis". Essa poderosa realidade reflete-se de modo sintomático na vida dos partidos, agravando os embaraços que lhes advêm da organização federativa do país. Quem observa a multiplicidade de alianças, que se fizeram nas últimas eleições estaduais e municipais, não pode deixar de verificar que os nossos partidos são pouco mais que legendas ou rótulos destinados a atender às exigências técnico-jurídicas do processo eleitoral.[82]

A criação da "política dos governadores" tem sido atribuída a Campos Sales, de cujo entendimento com os chefes dos Estados mais numerosamente representados no Congresso resultou a reforma do regimento da Câmara na parte referente a verificação de poderes.[83] Construiu-se desse modo uma engenhosa máquina de *depuração* ou *degola* dos candidatos oposicionistas. O resultado não podia ser outro: com os diplomas de seus afilhados reconhecidos pela graça da situação federal, os governadores exigiam de seus deputados e senadores estrita conformidade com os planos do presidente da República;[84] nas vésperas da sucessão presidencial é que este lago tranquilo costumava, por vezes, encrespar-se, quando alguns governadores divergiam na escolha do candidato oficial.

O reconhecimento funcionava, portanto, como instrumento complementar da dominação do eleitorado pelas situações estaduais. Na Assembleia Constituinte de 1933/34, travaram-se interessantes debates sobre a política dos governadores. O deputado Morais Andrade, que tão ardorosamente defendeu Campos Sales, a quem atribuiu mero propósito de fazer reconhecimentos legítimos, não hesitou em declarar: "Dizia-se, por toda parte, que quem não fosse candidato apoiado pelos governos

não conseguiria nunca eleger-se e, se porventura se elegesse, seria depurado”.[85]

Não temos a menor preocupação de acusar ou inocentar Campos Sales, mas talvez fosse mais apropriado dizer-se não que ele criou, mas que de certo modo institucionalizou a política dos governadores. A base dessa política era o domínio dos governadores sobre o voto, por isso procurou o presidente compor-se com eles para evitar o caminho das intervenções. Esse domínio baseava-se no compromisso com os chefes locais, porque, abolida a escravidão e incorporados os trabalhadores rurais ao corpo de eleitores, aumentara a importância eleitoral dos donos de terras. Por outro lado, sendo eletivos os governadores, melhorava muito sua posição política em face do governo central. Entretanto, o controle das urnas pelo governo, através dos chefes municipais e com o auxílio da fraude, da violência e das dádivas, não era um fato novo, surgido no governo de Campos Sales. Já vinha do Império, onde os presidentes de província quase sempre tinham por função precípua ganhar as eleições. A essa época, entretanto, não se fazia necessária uma composição mais ampla e sólida por parte do Governo Geral, porque os presidentes eram de sua livre nomeação e demissão. Se, mais tarde, um conflito entre um governo estadual e o federal só poderia ser removido pelo acordo, pela intervenção ou pela revolução,[86] no Império, um simples decreto poria no lugar o delegado mais capaz de trazer ao Parlamento os deputados preferidos pelo Gabinete do dia.

Por isso mesmo, indagava o deputado J. J. Seabra, na Constituinte da Segunda República: “Que podia fazer esse estadista [Campos Sales], se a política dos Governadores estava feita desde a lei Alvim, como hoje está feita a dos Interventores?”.[87] O que destacava, nessa observação, o representante baiano, era justamente a obediência das urnas aos governos estaduais: este é que constituía o alicerce da chamada “política dos governadores”. E o mesmo fenômeno, que no Império se verificava com os presidentes de província, não subsistiria somente no regime de 1891: prosseguiu, embora atenuado, no Governo Provisório de 1930 e no regime constitucional de 1934, e ressurgiu, também com certas perturbações, depois do interregno estadonovista, nas eleições de 1945.[88] Se, nos pleitos estaduais de 1947, as suas anomalias foram mais graves neste ou naquele Estado, isto se deve, em grande parte, aos entendimentos preliminares do acordo que mais tarde celebraram os três maiores partidos, por inspiração do Chefe do Governo.

Neste longo período, tivemos vários regimes políticos e numerosas reformas eleitorais; não obstante, permaneceu o fato fundamental da influência governista na expressão das urnas, conquanto diminuída nas eleições que sucederam à Revolução de 1930. A explicação do fenômeno está no governismo dos chefes locais, já analisado anteriormente, e na sujeição do eleitorado do interior, especialmente do rural, a esses mesmos chefes, como consequência direta da nossa estrutura agrária, que deixa o trabalhador do campo ignorante e desamparado.

Esse quadro nos revela que o “coronelismo” tem sido, no Brasil, inseparável do regime representativo em base ampla. Sua influência não deixava de se refletir nos próprios defeitos da legislação eleitoral, que só atingiu um grau de satisfatório aperfeiçoamento depois de uma convulsão política mais profunda, como foi a Revolução de 1930. Dada a estreita vinculação do “coronelismo” e do regime representativo, não faltou, na Constituinte da Segunda República, quem sugerisse a substituição do sufrágio universal pelo “sufrágio profissionalista”, que visava a mudar os tradicionais mentores políticos do homem do interior pelos dirigentes do respectivo grupo profissional.[89] Outros,

depois, iriam mais longe e pediriam, cruamente, a supressão do regime representativo: esta é a mentalidade dos que fizeram ou aplaudiram o Estado Novo. Mas também não faltou quem pusesse a alternativa verdadeira: ou legalizemos o "coronelismo", ou procuremos criar condições sociais diferentes daquelas que o geram e alimentam. Assim procedeu o deputado Domingos Velasco, propondo, em 1934, a eleição indireta, limitada a direta ao âmbito municipal. Segundo suas próprias palavras: "é a única solução honesta para a democracia liberal no Brasil, porque legaliza a instituição de fato que é o caciquismo. Se isso repugna aos Srs. Constituintes, teremos então de enveredar pelo caminho da libertação das massas rurais, garantindo-lhes o direito de subsistência, o direito ao trabalho e o direito à assistência, para que elas possam, na realidade, ser livres politicamente".[90]

7. Considerações finais

CONCEITUAÇÃO E CONSEQUÊNCIAS DO "CORONELISMO". SINAIS DE CRISE DO SISTEMA. PERSPECTIVAS

Com base nas observações que precederam, já podemos sumariar, de modo mais seguro, os traços principais do "coronelismo", cuja aparente singeleza mal encobre uma grande complexidade.

Conquanto suas consequências se projetem sobre toda a vida política do país, o "coronelismo" atua no reduzido cenário do governo local. Seu habitat são os municípios do interior, o que equivale a dizer os municípios rurais, ou predominantemente rurais; sua vitalidade é inversamente proporcional ao desenvolvimento das atividades urbanas, como sejam o comércio e a indústria. Consequentemente, o isolamento é fator importante na formação e manutenção do fenômeno.

Significando o isolamento, ausência ou rarefação do poder público, apresenta-se o "coronelismo", desde logo, como certa forma de incursão do poder privado no domínio político. Daí a tentação de o considerarmos puro legado ou sobrevivência do período colonial, quando eram frequentes as manifestações de hipertrofia do poder privado, a disputar atribuições próprias do poder instituído. Seria, porém, errôneo identificar o patriarcalismo colonial com o "coronelismo", que alcançou sua expressão mais aguda na Primeira República. Também não teria propósito dar esse nome à poderosa influência que, modernamente, os grandes grupos econômicos exercem sobre o Estado.

Não se pode, pois, reduzir o "coronelismo" a simples afirmação anormal do poder privado. É também isso, mas não é somente isso. Nem corresponde ele à fase áurea do privatismo: o sistema peculiar a esse estádio, já superado no Brasil, é o patriarcalismo, com a concentração do poder econômico, social e político no grupo parental. O "coronelismo" pressupõe, ao contrário, a decadência do poder privado e funciona como processo de conservação do seu conteúdo residual.

Chegamos, assim, ao ponto que nos parece nuclear para conceituação do "coronelismo": esse sistema político é dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido.

O simples fato do compromisso presume certo grau de fraqueza de ambos os lados, também, portanto, do poder público. Mas, na Primeira República — quando o termo "coronelismo" se incorporou ao vocabulário corrente, para designar as particularidades da nossa política do interior —, o aparelhamento do Estado já se achava suficientemente desenvolvido, salvo em casos esporádicos, para conter qualquer rebeldia do poder privado. É preciso, pois, descobrir a espécie de debilidade que forçou o poder público a estabelecer o compromisso "coronelista".

Um breve paralelo ajudará a compreender a situação.

No período colonial, deixando de parte a eleição de representantes às Cortes Portuguesas, o regime representativo estava limitado à composição das câmaras municipais. O problema eleitoral não era, pois, de interesse básico para a Coroa, tanto mais que o regime então vigente lhe permitia controlar toda a administração pública, através de autoridades de sua livre escolha. Por isso mesmo, a frequente submissão da Metrópole à arrogância do senhoriato rural e, depois, os diversos expedientes de que lançou mão para compor-se com ele explicam-se, muito naturalmente, pela insuficiência do poder

público, incapaz de exercer a plenitude das suas funções.

Mais tarde, a eleição da Assembleia Constituinte de 1823 e, depois, a composição representativa da Assembleia Geral, órgão permanente do governo do país, deram enorme relevo à questão eleitoral. Apesar disso, o direito de sufrágio baseava-se no censo econômico e as atividades agrícolas continuavam a cargo dos escravos, que não tinham direito de voto. Era, portanto, muito restrito o corpo de eleitores: a fraude, a violência e as honrarias representavam, assim, papel decisivo na manifestação das urnas. Além do mais, os presidentes de província, personagens tão destacados na direção das campanhas políticas, eram de livre nomeação e demissão do governo central. Tudo isso contribuía para simplificar o mecanismo da política do interior durante o Império, embora fossem usuais relações de compromisso semelhantes às que ulteriormente iriam compor o quadro típico do "coronelismo".

Finalmente, a abolição do regime servil e, depois, com a República, a extensão do direito de sufrágio deram importância fundamental ao voto dos trabalhadores rurais. Cresceu, portanto, a influência política dos donos de terras, devido à dependência dessa parcela do eleitorado, consequência direta da nossa estrutura agrária, que mantém os trabalhadores da roça em lamentável situação de incultura e abandono. Somos, neste particular, legítimos herdeiros do sistema colonial da grande exploração agrícola, cultivada pelo braço escravo e produtora de matérias-primas e gêneros alimentícios, destinados à exportação. A libertação jurídica do trabalho não chegou a modificar profundamente esse arcabouço, dominado, ainda hoje, grosso modo, pela grande propriedade e caracterizado, quanto à composição de classe, pela sujeição de uma gigantesca massa de assalariados, parceiros, posseiros e ínfimos proprietários à pequena minoria de fazendeiros, poderosa em relação aos seus dependentes, embora de posição cada vez mais precária no conjunto da economia nacional.

A superposição do regime representativo, em base ampla, a essa inadequada estrutura econômica e social, havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos condutores daquele rebanho eleitoral. Eis aí a debilidade particular do poder constituído, que o levou a compor-se com o remanescente poder privado dos donos de terras no peculiar compromisso do "coronelismo". Despejando seus votos nos candidatos governistas nas eleições estaduais e federais, os dirigentes políticos do interior fazem-se credores de especial recompensa, que consiste em ficarem com as mãos livres para consolidarem sua dominação no município. Essa função eleitoral do "coronelismo" é tão importante que sem ela dificilmente se poderia compreender o *do ut des* que anima todo o sistema. O regime federativo também contribuiu, relevantemente, para a produção do fenômeno: ao tornar inteiramente eletivo o governo dos Estados, permitiu a montagem, nas antigas províncias, de sólidas máquinas eleitorais; essas máquinas eleitorais estáveis, que determinaram a instituição da "política dos governadores", repousavam justamente no compromisso "coronelista".

Por tudo isso, o fenômeno estudado é característico do regime republicano, embora diversos dos elementos que ajudam a compor o quadro do "coronelismo" fossem de observação frequente durante o Império e alguns deles no próprio período colonial. Já se notou, aliás, mais de uma vez, que uma excursão pelo interior do Brasil equivale, de certo modo, a uma incursão no passado nacional.

A dependência do eleitorado rural, em princípio, tanto pode beneficiar o governo como a oposição,

e em toda parte encontramos, efetivamente, “coronéis” oposicionistas. Entretanto, o “coronelismo”, como sistema político, tem feição marcadamente governista. Para alcançar esse resultado, o governo estadual teve de garantir sua posição de *parte forte* naquele compromisso político.

Essa ascendência dos dirigentes do Estado resulta naturalmente do fortalecimento do poder público, mas tem sido consolidada pelo refletido emprego desse poder para fins de política partidária. A precariedade das garantias da magistratura e do Ministério Público (ou sua ausência) e a livre disponibilidade do aparelho policial sempre desempenharam a esse respeito saliente papel, de manifesta influência no falseamento do voto, e essa prática — atenuada, é certo — ainda subsiste. A utilização do dinheiro, dos serviços e dos cargos públicos, como processo usual de ação partidária, também se tem revelado de grande eficácia na realização dos mesmos objetivos. Finalmente, a submissão do município foi expediente muito útil para garantir a preponderância da situação estadual em seus entendimentos com os chefes locais. Sem receita suficiente, atadas as mãos por processos variados de tutela, cerceadas por vezes na composição do seu próprio governo, as comunas só podiam realizar qualquer coisa de proveitoso quando tivessem o amparo do alto.

Não é, pois, de estranhar que o “coronelismo” seja um sistema político essencialmente governista. Com a polícia no rastro, mal garantidos pela justiça precária, sem dinheiro e sem poderes para realizar os melhoramentos locais mais urgentes, destituídos de recursos para as despesas eleitorais e não dispondo de cargos públicos nem de empreitadas oficiais para premiar os correligionários, quase nunca têm tido os chefes municipais da oposição outra alternativa senão apoiar o governo. Como, todavia, não é possível apagar completamente as rivalidades locais, há sempre “coronéis” oposicionistas, a quem tudo se nega e sobre cujas cabeças desaba o poder público, manejado pelos adversários. Daí a crônica truculência da facção local governista, acompanhada muitas vezes de represálias; daí também o favoritismo em relação aos amigos do governo, tão pernicioso para a regularidade da administração municipal.

Dentro desse quadro, a falta de autonomia legal do município nunca chegou a ser sentida como problema crucial, porque sempre foi compensada com uma extensa autonomia extralegal, concedida pelo governo do Estado ao partido local de sua preferência. Essa contraprestação estadual no compromisso “coronelista” explica, em grande parte, o apoio que os legisladores estaduais — homens em sua maioria do interior — sempre deram aos projetos de leis atrofiadoras do município. Com tais medidas, só os adversários ficavam realmente prejudicados: de uma parte, a corrente local governista sempre obteria do Estado o que reputasse indispensável e, de outra, quanto maior a dependência da comuna, tanto maiores as probabilidades de vitória da facção situacionista nas próprias eleições municipais.

O fortalecimento do poder público não tem sido, pois, acompanhado de correspondente enfraquecimento do “coronelismo”; tem, ao contrário, contribuído para consolidar o sistema, garantindo aos condutores da máquina oficial do Estado quinhão mais substancioso na barganha que o configura. Os próprios instrumentos do poder constituído é que são utilizados, paradoxalmente, para rejuvenescer, segundo linhas partidárias, o poder privado residual dos “coronéis”, que assenta basicamente numa estrutura agrária em fase de notória decadência.

Essa decadência é imprescindível para a compreensão do “coronelismo”, porque na medida em

que se fragmenta e dilui a influência "natural" dos donos de terras, mais necessário se torna o apoio do oficialismo para garantir o predomínio estável de uma corrente política local.

Nessa tentativa de conceituação do "coronelismo", procuramos acentuar seus traços mais gerais e duradouros, deixando necessariamente de parte as peculiaridades ocasionais ou regionais. Dentro da mesma orientação, não é possível negar as perturbações que ultimamente vêm minando o sistema "coronelista", as quais se tornaram mais visíveis a partir da execução do Código Eleitoral de 1932. O mais evidente sintoma dessa modificação é o declínio da influência governista nas eleições, inclusive com a derrota de algumas situações estaduais, fato inconcebível na Primeira República. Nem por isso, entretanto, se pode dizer que já temos representação política perfeita: as correntes de opinião se exprimem com maior fidelidade, mas ainda hoje é incontestável o peso do governo nos municípios do interior, através da aliança "coronelista".

O aperfeiçoamento do processo eleitoral está contribuindo, certamente, para abalar o "coronelismo", conquanto a ampliação do alistamento opere em sentido inverso, pelo aumento das despesas eleitorais. Entretanto, se somente em 1932 tivemos um Código Eleitoral mais apropriado ao bom funcionamento do regime representativo, a conclusão a tirar-se é que as condições do país já se haviam alterado a ponto de exigir a sua promulgação, que por sinal sucedeu a uma revolução vitoriosa.

Realmente, em 1930, a economia brasileira já não se podia considerar essencialmente rural, porque a produção industrial rivalizava com a produção agrícola e a crise do café havia reduzido o poder econômico dos fazendeiros, em confronto com o dos banqueiros, comerciantes e industriais. Concomitantemente, haviam crescido a população e o eleitorado urbanos, e a expansão dos meios de comunicação e transporte aumentara os contatos da população rural, com inevitáveis reflexos sobre sua conduta política. Todos esses fatores vêm de longa data corroendo a estrutura econômica e social em que se arrima o "coronelismo", mas foi preciso uma revolução para transpor para o plano político as modificações de base que surdamente se vinham processando. O quadro político da República Velha refreou, quanto pôde, esse ajustamento, e finalmente rompeu-se por falta de flexibilidade. Mas o ajustamento aludido foi incompleto e superficial, porque não atingiu a base de sustentação do "coronelismo", que é a estrutura agrária. Essa estrutura continua em decadência pela ação corrosiva de fatores diversos, mas nenhuma providência política de maior envergadura procurou modificá-la profundamente, como se vê, de modo sintomático, na legislação trabalhista, que se detém, com cautela, na porteira das fazendas. O resultado é a subsistência do "coronelismo", que se adapta, aqui e ali, para sobreviver, abandonando os anéis para conservar os dedos.

O "coronelismo" — já o observamos anteriormente — pressupõe a decadência da nossa estrutura rural; é preciso notar, porém, que nesse processo de decadência há um ponto ótimo para o pleno funcionamento do sistema, o qual, por sua vez, procura estabilizar aquela situação favorável e consolidar, por meios políticos, o poder privado residual que a caracteriza. Contudo, forças mais poderosas têm impulsionado a desagregação da nossa estrutura agrária para além daquele ponto ideal, com reflexos no plano político, ocasionando, assim, a crise do próprio "coronelismo".

Parece, pois, muito provável que os novos princípios eleitorais, adotados a partir de 1932 e que tão diretamente atingem o "coronelismo", resultaram dos mesmos fatores econômicos e sociais que já vinham minando a base de sustentação do sistema "coronelista". As consequências políticas desses

fatores vinham sendo abafadas, desfiguradas ou simplesmente acobertadas pelas relações de poder que as instituições da República Velha procuravam perpetuar. A vitalização do município, que constituíra preocupação em grande parte frustrada da segunda Constituinte republicana e que produziu melhores frutos na Assembleia de 1946, é parte desse mesmo processo, e também deverá contribuir para solapar o "coronelismo", se não forem postos em prática novos meios de submeter os chefes locais aos governos estaduais. Poderemos imaginar até uma situação imprevista, a saber, o estabelecimento de contatos diretos entre os municípios e a União; neste caso, um novo tipo de compromisso poderá formar-se, não mais em favor das situações estaduais, senão precisamente contra elas. A ampliação das garantias da magistratura e do Ministério Público também corresponde à mesma linha de desenvolvimento, mas o aparelho policial tem resistido mais tenazmente às mudanças que comprometam a sua participação no mecanismo "coronelista".

Parece evidente que a decomposição do "coronelismo" só será completa quando se tiver operado uma alteração fundamental em nossa estrutura agrária. A ininterrupta desagregação dessa estrutura — ocasionada por diversos fatores, entre os quais o esgotamento dos solos, as variações do mercado internacional, o crescimento das cidades, a expansão da indústria, as garantias legais dos trabalhadores urbanos, a mobilidade da mão de obra, o desenvolvimento dos transportes e das comunicações — é um processo lento e descompassado, por vezes contraditório, que não oferece solução satisfatória para o impasse.

Assim como a estrutura agrária ainda vigente contribui para a subsistência do "coronelismo", também o "coronelismo" concorre para a conservação dessa mesma estrutura. Os governos brasileiros têm saído, até hoje, das classes dominantes e com o imprescindível concurso do mecanismo "coronelista". Essa é uma das razões da sua perplexidade no encarar os problemas do país, cuja economia se caracteriza por um industrialismo ainda precário e por um agrarismo já retrógrado. Essa perplexidade teria de conduzir, inevitavelmente, a medidas contraditórias. Para proteger a indústria, não se procura ampliar o mercado interno com providências eficazes e consequentes, porque semelhante política prejudicaria os interesses da classe rural dominante. Apela-se então, exclusiva ou principalmente, para o protecionismo alfandegário, a fim de contentar gregos e troianos: os preços dos produtos industriais mantêm-se altos e a estrutura agrária permanece intocada.

As consequências aí estão: o mercado interno não se amplia, porque a vida encarece e a população rural continua incapaz de consumir; não dispondo de mercado, a indústria não prospera, nem eleva seus padrões técnicos e tem de apelar, continuadamente, para a proteção oficial; finalmente, a agricultura, incapaz de se estabilizar em alto nível dentro do seu velho arcabouço, prossegue irremediavelmente no caminho da degradação. Fecha-se, assim, o círculo vicioso: no plano econômico, agricultura rotineira e decadente, indústria atrasada e onerosa, uma e outra empobrecendo sistematicamente o país; no plano político, sobrevivência do "coronelismo", que falseia a representação política e desacredita o regime democrático, permitindo e estimulando o emprego habitual da força pelo governo ou contra o governo.

Não podemos negar que o "coronelismo" corresponde a uma quadra da evolução política do nosso povo, que deixa muito a desejar. Tivéssemos maior dose de espírito público e as coisas certamente se passariam de outra forma. Por isso, todas as medidas de moralização da vida pública nacional são

indiscutivelmente úteis e merecem o aplauso de quantos anseiam pela elevação do nível político do Brasil. Mas não tenhamos demasiadas ilusões. A pobreza do povo, especialmente da população rural, e, em consequência, o seu atraso cívico e intelectual constituirão sério obstáculo às intenções mais nobres.

Com esta singela contribuição ao estudo do "coronelismo", não tivemos o propósito de apresentar soluções; apenas nos esforçamos por compreender uma pequena parte dos nossos males. Outros, mais capacitados, que empreendam a tarefa de indicar o remédio.

Notas

1. INDICAÇÕES SOBRE A ESTRUTURA E O PROCESSO DO "CORONELISMO"

1. *O eminente historiador e filólogo professor Basílio de Magalhães teve a gentileza de escrever para este trabalho, a nosso pedido, a seguinte nota sobre a origem do vocábulo "coronelismo":*

O vocábulo "coronelismo", introduzido desde muito em nossa língua com acepção particular, de que resultou ser registrado como "brasileirismo" nos léxicos aparecidos do lado de cá do Atlântico, deve incontestavelmente a remota origem do seu sentido translato aos autênticos ou falsos "coronéis" da extinta Guarda Nacional. Com efeito, além dos que realmente ocupavam nela tal posto, o tratamento de "coronel" começou desde logo a ser dado pelos sertanejos a todo e qualquer chefe político, a todo e qualquer potentado. Até a hora presente, no interior do nosso país, quem não for diplomado por alguma escola superior (donde o "doutor", que legalmente não cabe sequer aos médicos apenas licenciados) gozará fatalmente, na boca do povo, das honras de "coronel". Nos fins do século XVIII, aconteceu, até, com uma das mais indeléveis figuras da nossa história e das nossas letras o fato singular de tornar-se mais conhecido pelo posto miliciano, que aceitara, do que pelo tratamento oriundo do seu grau acadêmico, a que devera a nomeação de ouvidor da comarca do Rio-das-Mortes: o doutor Inácio José de Alvarenga Peixoto passara a ser, simplesmente, "o coronel Alvarenga".

A Guarda Nacional nasceu a 18 de agosto de 1831, tendo tido o padre Diogo Antônio Feijó por pai espiritual. Determinou a lei ficasse ela sujeita ao ministro da Justiça (cargo então desempenhado pelo imortal paulista), declarando-se extintos os corpos de milícias e de ordenanças (assim como os mais recentes guardas municipais), que dependiam do ministro da Guerra. Em suas "Efemérides" (p. 465 da 2ª ed. do Instituto Histórico), eis como sobre ela se exprimiu o Barão do Rio Branco: "A Guarda Nacional brasileira, criação dos liberais de 1831, prestou relevantíssimos serviços à ordem pública e foi um grande auxiliar do exército de linha nas nossas guerras estrangeiras, de 1851 a 1852 e de 1864 a 1870". Dessa última data para cá, tornou-se ela meramente decorativa.

Durante quase um século, em cada um dos nossos municípios existia um regimento da Guarda Nacional. O posto de "coronel" era geralmente concedido ao chefe político da comuna. Ele e os outros oficiais uma vez inteirados das respectivas nomeações, tratavam logo de obter as patentes, pagando-lhes os emolumentos e averbações, para que pudessem elas produzir os seus efeitos legais. Um destes era da mais alta importância, pois os oficiais da Guarda Nacional não podiam, quando presos e sujeitos a processo criminal, ou quando condenados, ser recolhidos aos cárceres comuns, ficando apenas sob custódia na chamada "sala livre" da cadeia pública da localidade a que pertenciam. Todo oficial possuía o uniforme com as insígnias do posto para que fora designado. Com esse traje militar, marchavam eles para as ações bélicas, assim também tomando parte nas solenidades religiosas e profanas da sua terra natal.

Eram, de ordinário, os mais opulentos fazendeiros ou os comerciantes e industriais mais abastados, os que exerciam, em cada município, o comando-em-chefe da Guarda Nacional, ao mesmo tempo que a direção política, quase ditatorial, senão patriarcal, que lhes confiava o governo provincial. Tal estado de coisas passou da Monarquia para a República, até ser declarada extinta a criação de Feijó. Mas o sistema ficou arraigado de tal modo na mentalidade sertaneja, que até hoje recebem popularmente o tratamento de "coronéis" os que têm em mãos o bastão de comando da política edilícia ou os chefes de partidos de maior influência na comuna, isto é, os mandões dos corrilhos de campanário. Ao mesmo grupo pertencem os que Orlando M. Carvalho, à página 29 do seu interessante estudo "Política do Município — (Ensaio histórico)" (Rio, 1946), denominou "coronéis tradicionais", isto é, o duque, de Carinhanha; o *coronel* Frânklin, de Pilão-Arcado: e o *coronel* Janjão, de Sento-Sé".

Homens ricos, ostentando vaidosamente os seus bens de fortuna, gastando os rendimentos em diversões lícitas e ilícitas, — foram tais "coronéis" os que deram ensejo ao significado especial que tão elevado posto militar assumiu designando demopsicologicamente "o indivíduo que paga as despesas". E, assim, penetrou o vocábulo "coronelismo" na evolução político-social do nosso país, particularmente na atividade partidária dos municípios brasileiros. — *Basílio de Magalhães.*

2. "Não conheço os outros Estados do Brasil e falo só de São Paulo. Aqui, tivemos numerosas categorias de chefes políticos. Desde logo dividiam-se eles em coronéis e doutores. Muitas vezes, existindo isolados; o coronel dominando da sua fazenda e congregando outros fazendeiros, com influência na cidade porque deles dependiam o comércio com o fornecedor, advogados e médicos para garantia da clientela, funcionários que eles podiam nomear e demitir arbitrariamente, outras atividades por idênticos motivos; o doutor, mais pelo poder da inteligência e da cultura, pelo prestígio da palavra ou por serviços prestados na advocacia e na medicina às famílias ricas ou às

massas pobres. Muitas outras vezes, em simbiose: o coronel entrava com a influência pessoal ou do clã, com o dinheiro e a tradição; o doutor, a ele aliado, com o manejo da máquina, incumbindo-se das campanhas jornalísticas, da oratória nas ocasiões solenes, do alistamento, das tricas da votação, da apuração e das atas, dos recursos eleitorais e dos debates da vereança quando havia oposição" (Rubens do Amaral, "O chefe político").

Em alguns lugares, é o padre quem funciona como líder intelectual, aliado dos "coronéis", papel geralmente desempenhado pelos "doutores". Em tal hipótese, a influência moral do ministério religioso contribui para aumentar o seu prestígio político.

Não se pode esquecer também a ação política do farmacêutico e do comerciante, um e outro em estreita ligação com os fazendeiros.

3. No capítulo VII de *Sobrados e mucambos*, Gilberto Freyre estuda longamente a "ascensão do bacharel e do mulato". "A ascensão política do bacharel, dentro das famílias — diz ele —, não foi só de genros: foi principalmente de filhos. [...] Se destacamos aqui a ascensão dos genros é que nela se acentuou com maior nitidez o fenômeno da transferência de poder, ou de parte considerável do poder, da nobreza rural para a burguesia intelectual. Das casas-grandes dos engenhos para os sobrados das cidades" (op. cit., p. 315).

"Novas condições [...] forçaram o velho tipo de chefe municipal a uma retirada estratégica: o coronel foi para o fundo do cenário. Mas, cautelosamente, deixou no primeiro plano, na direção política de seu feudo, o genro-doutor, a fachada moderna do coronelismo como força política" (Emil Farhat, "O genro, o grande culpado").

As relações de parentesco não excluem a possibilidade, mais rara, de serem os partidos rivais do lugar chefiados por membros da mesma família. Afonso Celso, referindo-se aos eleitores do seu distrito eleitoral, no penúltimo decênio do século passado, escrevia: "Sogro e genro, cunhados, irmãos militavam em facções antagônicas, mantendo intimidade entre si. Costumavam, entretanto, os vencedores, ao se proclamar a vitória, atacar uns foguetes especiais que ao subir soltavam estridente assobio, à guisa de vaia" (*Oito anos de Parlamento*, p. 22).

Há casos em que a rivalidade na mesma família é mais aparente que real: para atender às circunstâncias, a liderança passa de um para outro, continuando substancialmente inalterada.

4. A liderança local, nos municípios rurais ou predominantemente rurais, é privativa das classes dominantes, incluídos os seus aliados. Se nas cidades mais populosas já encontramos líderes operários, o fenômeno ainda é desconhecido no meio rural, onde não passaria pela cabeça de ninguém dar posição de chefia ao trabalhador assalariado, incapaz de governar o próprio voto.

5. O papel da capangagem e do cangaço nas lutas políticas locais tem sido muito relevante, embora diminua com o desenvolvimento da polícia, que não raro faz as suas vezes. Djacir Meneses focaliza o assunto, quanto à região estudada, em várias passagens de sua obra sobre a formação social do Nordeste (pp. 82, 176, 228 etc.). E observa o maior relevo do fenômeno nas zonas de criação: "Com efeito, a agricultura fixava, em certos pontos do ecúmeno nordestino, camadas da população ao solo, evitando ou coibindo mais a capangagem resultante do nomadismo primitivo do regime pastoril dos três primeiros séculos. Mas, no nordeste das caatingas, das zonas caracterizadamente pastoris, continuam os clãs organizados em torno de potentados locais" (op. cit., p. 159). Nas represálias e crimes políticos e nas lutas de famílias a ação dos capangas é da maior importância.

6. Um fenômeno, que funciona ao mesmo tempo como causa e efeito da situação indicada, é a alta percentagem de menores nos trabalhos do campo: "A proporção mais elevada dos adolescentes que exercem atividade econômica encontra-se, por óbvias razões, nas atividades agropecuárias. Neste ramo da economia brasileira para cada 100 pessoas de 20 anos e mais existem 44,17% de 10 a 19 anos; seguem-se as indústrias extrativas com 31,03%. A grande maioria — 78,20% — dos adolescentes economicamente ativos no Brasil exerce atividades na agricultura e pecuária" (L. A. Costa Pinto, *A estrutura da sociedade rural brasileira*).

7. "Ainda que nem sempre detenha considerável fortuna, é havido o 'coronel' como rico pela maioria pobre, que aplica esse qualificativo com muita facilidade, dentro da própria relatividade das coisas" (Aires da Mata Machado Filho, "O coronel e a democracia").

8. Dizia Nabuco de Araújo, em 1871, defendendo a eleição indireta nas seções eleitorais do interior, que "entre os senhores e os escravos a classe intermédia é absolutamente dependente" (Tavares de Lira, "Regime eleitoral", p. 340). A situação de hoje é quase igual, como adiante se verá.

9. É o fazendeiro, o "coronel", quem assiste o jeca nas suas dificuldades de vida, é quem lhe dá um trecho de terra para cultivar, é quem lhe fornece remédios, é quem o protege das arbitrariedades dos governos, é o seu intermediário junto às autoridades. Criou-se desta forma, desde a colônia, um poder que a lei desconhece, mas que é um poder de fato e incontrastável, imposto pelas contingências do meio" (Domingos Velasco, *Direito eleitoral*, p. 127; cf. o trecho de Oliveira Viana, que o autor cita no mesmo local).

10. "O grosso do eleitorado nacional, como sabemos, está no campo e é formado pela população rural. Ora, os 9/10 da nossa população rural são compostos — devido à nossa organização econômica e à nossa legislação civil — de párias, sem terra, sem lar, sem justiça e sem direitos, todos *dependentes* inteiramente dos grandes senhores territoriais; de modo que, mesmo quando tivessem *consciência* dos seus direitos (e, realmente, não têm...) e quisessem exercê-lo de um modo autônomo — não poderiam fazê-lo. E isto porque qualquer veleidade de independência da parte desses párias seria punida com a expulsão ou o despejo imediato pelos grandes senhores de terras" (Oliveira Viana, *O idealismo da Constituição*, p. 112).

O padre Antônio d'Almeida Morais Jr., analisando, em uma revista dirigida por jesuíta, as causas do êxodo rural e os meios de dar-lhe paradeiro, atribuiu ao sentimento religioso a resignação do homem do campo: conforme as últimas estatísticas, 77,5% dos nossos campônios são católicos. Eis o segredo de sua admirável resistência ao sofrimento e à pobreza!" ("O êxodo da população rural brasileira",

p. 393).

11. Caio Prado Jr., "Distribuição da propriedade fundiária no Estado de São Paulo", pp. 696-8.

12. Id., *História econômica do Brasil*, pp. 261ss.

13. Id., "A concentração agrária em São Paulo", p. 36.

"Em grande parte dos Estados compreendidos nas regiões Norte, Nordeste, Leste e Centro Oeste, há acentuada tendência, entre 1920 e 1940, para uma maior concentração da propriedade, verificando-se o fenômeno inverso sobretudo no Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, Estados justamente em que mais se desenvolveu a colonização" (Tomás Pompeu Acióli Borges, "A propriedade rural no Brasil", p. 11).

"A monocultura latifundiária" — diz Gilberto Freyre —, "mesmo depois de abolida a escravidão, achou jeito de subsistir em alguns pontos do país, ainda mais absorvente e esterilizante do que no antigo regime. [...] Criando um proletariado de condições menos favoráveis de vida do que a massa escrava" (*Casa-grande & senzala*, I, p. 45).

14. Costa Pinto, op. cit.; Acióli Borges, op. cit., p. 11.

15. Presentemente, no vale do Rio Doce, verifica-se um visível processo de concentração fundiária pela incapacidade financeira dos pequenos posseiros para legitimarem suas terras. Essa concentração em alta escala foi realizada pelas usinas de açúcar do Nordeste, especialmente de Pernambuco (cf. Gilberto Freyre, *Casa-grande & senzala*, I, pp. 45-6 e nota 40).

16. Este último caso pode ser observado em certas propriedades da Zona da Mata (Minas), onde as terras já imprestáveis para cultura compensadora do café foram transformadas em pastagens. A recente valorização do gado, que precedeu à crise atual da pecuária, favoreceu esse processo.

17. Caio Prado Jr., *História econômica do Brasil*, pp. 297ss.

18. Id., "A estrutura da sociedade rural brasileira".

19. Caio Prado Jr., em seu estudo "Distribuição da propriedade fundiária", classifica pequena a propriedade de até 25 alqueires paulistas (1 alq. = 2,4 ha); média, de 25 a 100; grande, acima de 100 (p. 693). O critério adotado por Aguinaldo Costa é o seguinte: pequena propriedade, até 50 alqueires; média, de 50 a 100; grande, acima de 100 (*Apontamentos para uma Reforma Agrária*, p. 122).

20. O censo não se refere a propriedade, mas a "estabelecimento agrícola (*Anuário Estatístico* de 1946, p. 84).

"Como estabelecimentos agropecuários, foram recenseados, sem limitação de área nem do valor da produção, todos os que se destinam a exploração direta do solo, com objetivo comercial, e, por extensão os que sem essa finalidade imediata, como as chácaras e sítios, se ocupam com a mesma exploração para custeio e consumo do estabelecimento" (IBGE, *Sinopse do Censo Agrícola*, p. VI).

21. Segundo dados colhidos no IBGE, a "população de fato" recenseada em 1º de setembro de 1940, assim se distribuía segundo a "situação dos domicílios": urbana — 9189995 (22,29%); suburbana — 3692454 (8,95%); rural — 28353866 (68,76%). Note-se que mesmo nos pequenos distritos tipicamente rurais a população da sede foi considerada "urbana".

22. Da mensagem presidencial dirigida ao Congresso em 1947 extraímos o seguinte trecho: "Um primeiro aspecto da questão agrária foi-nos fornecido pelo último censo, através do qual se verificou o alto índice de concentração da propriedade rural no Brasil. Este aspecto primeiro da estrutura social agrícola traduz a evolução histórica do sistema de utilização da terra adotado na colonização do Brasil, do qual decorre a situação de milhões de brasileiros das zonas rurais submetidos a um processo secular de atrofiamento de suas capacidades físicas e intelectuais, vegetando sem estímulo, sem saúde, sem instrução e morando em terras alheias, cujo valor especulativo as coloca inteiramente fora de possibilidades de aquisição, Por outro lado, a alta concentração da propriedade agrícola explica, outrossim, o baixo salário do trabalhador rural, a má utilização da terra no Brasil, o atraso da mecanização agrícola, o espantoso desperdício das energias humanas, a não fixação do homem à terra, a mesquinhez do nosso mercado interno, o deslocamento demográfico para as cidades, a diminuta densidade de tráfego das nossas estradas de ferro e a impressionante degradação dos solos agrícolas".

O problema agrário, posto pelo próprio presidente em sua mensagem, constitui já objeto das cogitações parlamentares. O deputado João Mangabeira, relator do parecer sobre as matérias da competência da Comissão Mista de Leis Complementares, assim se referiu ao assunto: "A reforma agrária..., num país semifeudal, de latifúndios, aforamentos e laudêmios, de trabalhadores rurais desprotegidos, analfabetos, miseráveis, é o problema máximo que a democracia brasileira tem de enfrentar e resolver" (*Diário do Congresso*, 23-9-1947, p. 5994).

23. Excluídas as indústrias extrativas que, em grande parte, para os fins deste trabalho, estão intimamente ligadas às atividades agrícolas, como observou o prof. Costa Pinto.

24. Tudo indica que a margem de erro, devida à existência de proprietários médios que não empregam assalariados, é bem pequena.

25. Cf. "Análises de resultados do Censo Demográfico", no 376.

26. Essa conclusão também parece admissível em face do seguinte trecho da "Análise" no 376, cit.: "Na apuração, ao lado das classes dos empregados, dos empregadores e dos que trabalham por conta própria, foi discriminada a dos 'membros da família', que inclui as pessoas da família dos que 'trabalham por conta própria', as quais colaboram com eles sem perceber uma remuneração direta".

27. Hipótese baseada na outra definição censitária, referida no capítulo I; nota 24.

28. O alistamento de 1945 — excluídos os Territórios — registrou 5319678 eleitores do "interior" (73%), contra 1966797 das "capitais" (27%) (*Anuário Estatístico* de 1946, p. 515). Esses dados estão sujeitos a retificação, em vista dos cancelamentos de inscrições de que se dá

notícia o primeiro quadro publicado no *Diário da Justiça* (seção II) de 15-3-1948, p. 61. Não podemos fazer as deduções, porque a nova publicação oficial não faz a discriminação acima referida. A diferença, entretanto, é pequena.

29. Cf. cap. 7; nota 79.

30. Os depoimentos prestados por Juarez Távora e Domingos Velasco na Constituinte de 1933-34 são a este respeito muito ilustrativos. Disse o primeiro: "Conheço, como bem poucos, dentro desta Casa, a realidade da vida do interior do país. Sou filho do sertão; no sertão me criei, e, depois de haver estudado em centro como o Rio de Janeiro, os ventos do destino me atiraram novamente, durante mais de um ano de peregrinação, pelos recantos mais desconhecidos do país. [...] Somos um país em que o eleitor, via de regra, não dispõe de recursos para se transportar de sua casa à sede do município, onde deve ir depositar a cédula eleitoral. Se qualquer de vós pegar do lápis e fizer o cálculo do quanto custa esse transporte de mais de um milhão de eleitores no interior do país, ficará habilitado a justificar a degradação dos pleitos custeados outrora pelos cofres públicos" (*Anais*, respectivamente, vol. II, p. 355, e vol. XV, p. 555).

Domingos Velasco, depois de se referir ao prejuízo resultante das faltas ao serviço e aos gastos com transporte, hospedagem e documentação para o alistamento do eleitor da roça, observava que "seria impossível formar o eleitorado, se não houvesse o chefe municipal que alicia o eleitor e paga-lhe as despesas". E acrescentava: "Chegadas as eleições [...], presencia-se o espetáculo que todos conhecemos bem. A vida econômica dos municípios sofre um hiato. Os chefes municipais organizam os meios de transporte, preparam nas povoações os alojamentos e cuidam da alimentação das centenas e, às vezes, milhares de eleitores. Essa hospedagem é dispendiosa, porque, no interior, os eleitores comparecem nas vésperas do pleito e só regressam no dia seguinte às eleições; e durante esse tempo eles não despendem um real, nem mesmo com as diversões que são obrigatórias nos povoados em dias de pleito eleitoral" (*Anais*, VII, p. 323).

31. O crescimento do eleitorado brasileiro pode ser avaliado pelos seguintes dados: para eleição da Assembleia Constituinte em 3-5-1933 estavam inscritos 1466700 eleitores. Este número subiu a 2659171 na eleição para as câmaras federais em 14-10-1934. O novo alistamento, feito em 1945, atingiu 7306995 eleitores, chegando a 7710504 em 1946 (excluídos os Territórios, menos o de Iguaçu) — (*Anuário Estatístico* de 1946, pp. 514-5; *Diário da Justiça*, seção II, de 15-3-1948, p. 61).

32. Observa Oliveira Viana: "Os servos da gleba [...], cuja gênese só se explica pela carência de terra, não podem surgir aqui. Dentro da prodigalidade miraculosa da nossa natureza, essa forma de escravidão é impossível. Dela o nosso campônio se evade facilmente pela fuga, pela vagabundagem, pelo nomadismo, tão comuns, ainda hoje, nos sertões" (*Populações meridionais do Brasil*, p. 164).

33. V. capítulo 6, "A Lei Agamemnon [...]" .

34. "Foi seu trabalho inicial a criação do distrito policial e depois a do distrito de paz. Esforçou-se, nisso pondo todo o seu poder, pela elevação a município e pela instalação da comarca. A cadeia pública e o grupo escolar custaram-lhe inúmeras viagens a São Paulo. E assim as coletorias estadual e federal. As escolas rurais. As estradas de rodagem. Pedidos de um ginásio, uma normal, um instituto profissional. Tudo ele devia solicitar e conseguir, fosse pelo seu amor à cidade e ao progresso, fosse sob a pressão da opinião pública, que exigia esses melhoramentos a ninguém mais senão ao chefe político, que os arrancaria dos governos ou seria tido como um fracassado, incapaz para sua função" (Rubens do Amaral, op. cit., pp. 57-8).

35. Eis aqui uma lista incompleta: arranjar emprego; emprestar dinheiro; avalizar títulos; obter crédito em casas comerciais; contratar advogado; influenciar jurados; estimular e "preparar" testemunhas; providenciar médico ou hospitalização nas situações mais urgentes; ceder animais para viagens; conseguir passes na estrada de ferro; dar pousada e refeição; impedir que a polícia tome as armas de seus protegidos, ou lograr que as restitua; batizar filho ou apadrinhar casamento; redigir cartas, recibos e contratos, ou mandar que o filho, o caixeiro, o guarda-livros, o administrador ou o advogado o façam; receber correspondência; colaborar na legalização de terras; compor desavenças; forçar casamento em casos de descaminho de menores, enfim uma infinidade de préstimos de ordem pessoal, que dependem dele ou de seus serviçais, agregados, amigos ou chefes. Quando o chefe local é advogado, médico, escrivão, sacerdote etc., muitos desses serviços são prestados pessoalmente, mediante remuneração irrisória, ou inteiramente gratuitos. Entre os favores da situação local tem ocupado lugar de destaque a condescendência fiscal. Segundo o depoimento do deputado Luís Cedro, em 1934, "o imposto no município tem grande desvantagem: é a preferência, que se estabelece por ocasião dos lançamentos, as preferências locais que se vão estabelecer entre os correligionários e os adversários" (*Anais*, XI, p. 557).

36. Dito atribuído a um político mineiro, em substituição a este, mais fino, imputado a outro chefe estadual: aos amigos se faz justiça, aos inimigos se aplica a lei.

37. Essa hostilidade manifesta-se na ausência de relações sociais (clubes e cafés separados); em gestos de acinte ou picardia (festas comemorativas, foguetes de vaia, mudança dos nomes de logradouros e de obras ou estabelecimentos públicos); em atos de provocação (incumbidos frequentemente a capangas ou pessoas pouco qualificadas); em preterições nos serviços públicos (demissão de funcionários, falta de calçamento ou de limpeza da via pública junto à casa do adversário); no rigor fiscal (lançamentos exagerados em comparação com os dos amigos, multas, execuções e penhoras apressadas); na severidade policial (apreensão de armas, pressão nos inquéritos); em atos de sabotagem (sedução ou compressão da clientela de comerciantes e profissionais liberais); e por muitas outras formas, chegando mesmo à violência física e crimes mais graves, raramente na pessoa dos chefes contrários, mas frequentemente na de seus aderentes mais modestos. Referindo-se ao Estado do Espírito Santo, declarava o juiz Ataualpa Lessa, em 1932: "Veio a Revolução, cujo espírito, cuja finalidade, cuja elevação o povo do interior não compreendeu ainda e talvez não compreenda tão cedo. Daí todos suporem que só mudaram os atores, que a peça continua sendo a mesma. Comumente cada qual raciocina mais ou menos assim: Quando estive debaixo, apanhei a torto e a direito;

agora que estou de cima, hei de dar pancada do mesmo modo" (*apud* Sobral Pinto, *Crônica política* — 18-1-932 — 17-2-932).

38. Discorrendo sobre o conceito de coação no processo eleitoral, assim se manifesta Domingos Velasco: "Temos observado que o agente compressor raramente age no dia, no momento do pleito, para coagir o eleitor. O processo empregado com mais frequência é o de criar-se, antes do pleito, um ambiente de apreensões e de insegurança que afugente das urnas o eleitorado. É verdade que há para isso o remédio do *habeas corpus*, mas sendo, via de regra, o governo quem coage, à força federal cabe garantir a execução da ordem de *habeas corpus* e, na maior parte das vezes, ela não se pode transportar ao local para cumprir sua missão. [...] Além disso, é muitas vezes impossível a prova que justifique a concessão da ordem" (*Direito Eleitoral*, p. 119).

39. É claro que as coisas não se passam uniformemente em todos os lugares. Aludimos ao tipo médio. Rubens do Amaral assim se refere, neste particular, aos chefes locais de São Paulo: "Tanto os coronéis como os doutores subdividiam-se em numerosos tipos. Havia os mandões intolerantes, para os quais um adversário era um inimigo a ser eliminado pelo boicote social e econômico ou até nas tocaias assassinas.

Havia outros, igualmente mandões e igualmente intolerantes, para os quais um voto contra era uma injúria pessoal, mas que nos seus combates não ultrapassavam as linhas da lei e da moral, sob a força do caráter. Em regra, porém, eram tratáveis durante o ano inteiro, dando-se bem com toda gente, os oposicionistas, inclusive, mas reservando sua belicosidade para os dias de eleição, quando assumiam atitudes agressivas limitadas ao pleito, e nesse terreno capazes de todas as astúcias e de todos os golpes, convencidos de que em política só há uma vergonha: perder" (op. cit., p. 56).

40. De um dos boletins distribuídos em certo município mineiro, na preparação do pleito municipal de 1947, extraímos os seguintes trechos: "Os [...] realmente amigos do município, e patriotas, que no passado foram nossos adversários, estão, agora, oferecendo apoio *ao Governo, à udn*. Há, ainda, alguns bons e leais [...] que ainda não se decidiram. Nós os esperamos de braços abertos. [...] Este é um convite geral a todos aqueles que, *hoje afastados do governo*, dele *queiram se aproximar*".

41. "O nosso fazendeiro se sentiria desonrado o dia em que faltasse, sem justa causa, aos seus compromissos. Para cumpri-los, sacrificará o seu conforto, a sua fortuna ou mesmo a vida" (Oliveira Viana, *Populações meridionais do Brasil*, p. 48).

Afonso Celso, referindo-se aos eleitores do seu distrito na vigência da *Lei Saraiva*: "Conquanto se classifiquem neste ou naquele partido menos por amor à doutrina que por acaso de nascimento, relações de amizade, reconhecimento a obséquios, dependências, conservam-se fiéis à bandeira jurada. Tão firmes e cumpridores da sua palavra que de antemão podia afirmar-se qual o resultado de cada colégio, sendo raras as surpresas" (*Oito anos de Parlamento*, p. 21).

"A palavra dada — diz Aires da Mata Machado Filho — é sagrada. Uma vez empenhada, o homem vai às do cabo para lhe dar cumprimento. Nenhum arrependimento o faz 'virar a casaca'" (op. cit.).

42. "Pesados os ônus da função. O chefe político, parecendo o dono de tudo, passava a pertencer a todos. Desde logo, assumia responsabilidades perante o partido, obrigando-se a conduzi-lo ao êxito em quaisquer circunstâncias. [...] Arriscado a ver-se acusado de moleza, se não era suficientemente teso na direção; de opressão, se impunha a necessária disciplina. [...] Transigindo para sobrenadar com o seu partido, caía-lhe em cima a tacha de 'vira-casaca'; resistindo para ser fiel aos amigos ou à bandeira, lançavam-lhe em rosto a inabilidade e a obstinação" (Rubens do Amaral, op. cit., p. 57).

43. Nestor Duarte, *A ordem privada e a organização política nacional* (passim).

44. Com as restrições e esclarecimentos indicados são procedentes estas observações de Emílio Willems: "No Brasil, o patrimonialismo lançou raízes nas estruturas políticas locais dominadas por latifundiários. A velha e bem conhecida competição entre poder estatal e poder "privado" geralmente é favorável a este. O governo da metrópole e, mais tarde, o governo imperial e republicano são obrigados a transigir com o chamado poder privado. Com a democratização relativa do país, o poderio dos senhores locais tende a crescer, pelo eleitorado que dominam e podem jogar na balança política" (*Burocracia e patrimonialismo*, p. 6).

45. "Às vezes, até acontecia que o coronel [...] se extasiava também diante de Rui. [...] Mas [...] ia fielmente cumprir o seu compromisso de votar no governo. Compromisso que era feito na base da barganha de poderes: o poder estadual ou federal para o governo e o poder municipal para o coronel" (Emil Farhat, op. cit.).

46. "O patrimonialismo das estruturas políticas locais sobreviveu e manifesta-se de maneira curiosa. Se uma pessoa vem a ocupar um posto de comando na organização político-administrativa, não é raro presenciar-se a ascensão de grande número de pessoas da "terra dele". Não só parentes de todos os graus, mas também amigos de infância, antigos colegas de trabalho, vizinhos, parentes e amigos desses vizinhos e amigos ocupam cargos "de responsabilidade" ou de "confiança" em torno do novo potentado. O chamado familiarismo e outras formas de nepotismo podem ser classificados como aspectos do patrimonialismo. Já que este se baseia em relações de lealdade e confiança pessoal e é óbvia a vantagem que traz a preferência dispensada a parentes, amigos e conhecidos, expostos ao controle da mesma estrutura local" (op. cit., p. 7).

47. O deputado Fábio Sodré, na segunda Constituinte republicana, chamava a atenção para a "ditadura municipal". Entre nós não seria possível o sistema de *checks and balances* no âmbito municipal, "porque o prefeito, o governador, têm uma ação direta, incontestável, sobre o eleitorado. Não haverá, ou dificilmente se encontrará, Câmara Municipal que possa opor-se ao prefeito". No diagnóstico do mal, entretanto, aquele parlamentar atribuía importância exagerada ao fato de ter o Executivo municipal mandato de duração certa: "Eleito por prazo fixo, o prefeito dominará integralmente a Câmara Municipal. Será um pequeno ditador municipal" (*Anais*, XX, p. 401).

48. "Em regra — dizia o deputado Raul Fernandes, em 1934, na Assembleia Constituinte —, o vereador municipal é governista. Só assim ele obtém para o seu município as pontes, as estradas, as escolas que o governo dá, de preferência, ao seu partido e este aos seus correligionários. É o *do ut des*, honesto, se quiserem, porque em proveito do povo. Excepcionalmente, os conselhos municipais são oposicionistas."

Depois de lembrar que um telegrama-circular dos poucos chefes políticos de Minas, que nomeou, poderia reunir, em vinte e quatro horas, a unanimidade dos conselheiros municipais do Estado (mais de mil) "a favor de uma ideia, ou de um candidato", advertiu que o mesmo fenômeno se produziria em qualquer outro Estado: "Poucos *leaders*, em cada um, dispõem da totalidade das Câmaras Municipais, que todas se elegem partidariamente e obedecem a uma disciplina" (*Anais*, vol. XII, p. 240).

É muito expressivo o seguinte trecho de um boletim distribuído nas últimas eleições municipais em Minas: "A *União Democrática Nacional* tem o prazer de levar ao conhecimento do povo deste município que o *Diretório municipal* [...] está, atualmente, composto das pessoas que assinam este Boletim. [...] Essas pessoas *estão ao lado do governo* [...] Muitos desses bravos companheiros foram nossos adversários de ontem, mas [...] *resolveram apoiar o governo* que, em menos de *seis meses, criou mais de vinte escolas neste município*, enquanto o *Prefeito caído* em 19 de janeiro, representante do *partido de oposição*, criou *apenas 17 escolas, em sete anos*."

Diga-se, de passagem, que no município referido o PSD, *como partido governista*, venceu as eleições de 19 de janeiro de 1947 por 1050 votos de maioria; e a UDN, em coligação com o PR, *como novos partidos governistas*, venceram as eleições municipais, que se seguiram por cerca de quatrocentos votos. Portanto, de uma para outra eleição, o partido que perdeu o apoio da situação estadual, também perdeu quase 1500 votos, num eleitorado de pouco mais de 6 mil. Muito contribuiu para essa mudança um bárbaro crime que vitimou elementos udenistas e abalou a opinião local.

49. Em discurso, proferido em 1923, Basílio de Magalhães chamava a atenção para a necessidade "de impedir que as rendas edilícias se subvertam na voragem das ambições partidárias ou no aparelhamento das máquinas eleitorais para a escalada aos postos de comando" (*O municipalismo em Minas Gerais*, p. 19).

Teve grande divulgação o ato do governador Milton Campos, chamando os ex-prefeitos de muitos municípios mineiros a regularizarem suas contas, onde se inscreviam grossas despesas eleitorais. Dizia a exposição do diretor do Departamento de Municipalidades: "numerosos prefeitos já haviam perdido o senso da fazenda pública, confundindo-a com a fazenda particular, ou com a caixa do partido oficial". Em folheto editado por aquela repartição, sob o título *Regulação das Contas Municipais*, vêm especificados os gastos suspeitos.

50. Sobre o assunto assim escreveu Orlando M. Carvalho: "as facções dominantes no Brasil de ontem, como no de hoje, sempre usaram os cofres do Estado para suas despesas eleitorais e não haveriam de estimular o aparecimento de leis que viessem restringir o uso e abuso da renda pública para manter a sua organização na posse do poder. [...] As despesas para as convenções partidárias (do PSD), qualificação, transporte de eleitores para o alistamento, transporte de comitivas de propaganda por meio de comboios especiais ou de automóveis oficiais, tudo isso saiu dos cofres públicos, sem nenhuma preocupação de disfarce por parte dos dirigentes dos serviços partidários. Em Minas, até o aluguel da sede do partido é pago pelo Estado" ("Despesas Eleitorais"; outras informações interessantes do mesmo autor em "Transportes e aquartelamento de eleitores no interior").

51. Djacir Meneses, depois de referir um episódio do período colonial, comenta: "Tal como depois se repetirá em plena monarquia, em plena república: as forças do governo, o prestígio político do vencedor da eleição, apoiando uma família que senhoreou o município pela ligação com o partido dominante, na perseguição ao adversário [...] prefeitos dominados pelo cangaço, apoiados no trabuco do sertanejo, amparando-se no governo, numa troca mútua de proveitos" (*O outro Nordeste,* p. 82).

"Política no Brasil — diz Vivaldi Moreira — é: delegado pra lá e votos pra cá" (*Folha de Minas* de 27-7-1948).

Segundo foi narrado ao autor, o sr. Luís Martins Soares, recentemente falecido, chefe de uma ala dissidente do PSD mineiro, depois de ter ouvido longa exposição do sr. Virgilio de Melo Franco, presidente da seção estadual da UDN, respondeu: — "A questão é muito simples. O que você quer é deputado. O que eu quero é delegado".

Cumpre notar que a nomeação de funcionários policiais inferiores (agentes de polícia, inspetores de quarteirão) compete geralmente aos próprios delegados, os quais costumam criá-los em grande número investindo, assim, de autoridade pública autênticos "cabos eleitorais".

52. Nas palavras de Domingos Velasco, "os governantes estaduais depois que os defeitos do presidencialismo rígido de 1891 forçaram a instituição da política dos governadores, sempre tiveram a sagacidade política de se apoiarem nos chefes municipais. Aos presidentes de Estado só interessava, para que pudessem formar bancadas unânimes que não lhes faltasse aquele apoio. E daí o cuidado que tinham em não intervir nas políticas municipais, conservando-se alheios às pugnas para manter relações com todas as facções e delas receberem, unanimemente, o voto nas urnas. É por isso que se deu o fenômeno brasileiro de eleições estaduais e federais fraudulentas e eleições municipais renhidas e verdadeiras" (*Anais*, 1934, vol. I, pp. 297-8).

Estas afirmações são verdadeiras, mas com certas restrições. Em muitos casos, não se tem portado o governo do Estado com esse alheamento em relação à política local. São muito frequentes os exemplos de sua interferência, inclusive pela força, na balança política do município. Mas o importante a observar é que isso não ocorre pelo mero amor da violência, mas pelas próprias contingências da luta municipal, áspera, pessoal, sem trégua, nem contemplação. Na maior parte das vezes não é possível estar com uma corrente sem estar

contra a outra. E o *contra*, no caso, compreende o bem, que se nega, e o mal, que se pratica.

O próprio autor do depoimento citado afirma-o implicitamente quando inclui o temor da violência como um dos fatores do governismo dos chefes locais: "Em compensação, os chefes dos municípios, na sua função histórica de protetores forçados das massas, eram unânimes em apoiar os governos, não só para obterem melhoramentos de seus municípios, mas também para evitarem a interferência da força. Essa era a norma geral" (ibidem).

53. *O município em Minas Gerais*, p. 10. O livro do sr. Cromwell Barbosa de Carvalho, publicado em 1921 (*Município versus Estado*), reflete muito sintomaticamente o panorama das lutas políticas municipais e suas relações com o governo estadual. Essa obra se ocupa, com generalizações doutrinárias, de uma acirrada disputa pela posse da administração de Caxias (Maranhão), na qual se envolveu o autor, membro proeminente de uma das correntes conflitantes, ambas chefiadas por "coronéis", não sabemos se autênticos titulares dessa patente. É curioso observar que o sr. Cromwell Barbosa de Carvalho, militante da política local, sustenta vigorosamente, como o indica a epígrafe do livro, diversas restrições à autonomia dos municípios, inclusive a legitimidade da nomeação dos prefeitos, que considera representantes, ao mesmo tempo, "da comuna e do Estado" (p. 88). Essas restrições, no caso, viriam beneficiar sua corrente partidária, segundo se depreende da condição do autor (promotor público da comarca), da circunstância de ter sido o livro impresso nas oficinas governamentais e da maneira elogiosa e cheia de respeito com que se refere ao governo do Estado. No item "Fragmentação da hegemonia social dos donos de terras", neste mesmo capítulo tratamos, mais extensamente, do interesse que tem, frequentemente, o amesquinhamento do município para uma, pelo menos, das correntes locais, quase sempre irredutíveis.

54. É evidente que em algumas províncias ou Estados o processo tem sido menos visível do que em outros. Isso não impede, porém, que o problema do municipalismo brasileiro apresente, em termos de generalização, as grandes linhas que aqui traçamos. Começando nas quase soberanas câmaras de certo período colonial e terminando nos municípios do Estado Novo, meras dependências administrativas sem vida política própria — umas e outros constituindo formas extremas devidas a circunstâncias especiais —, temos um longo caminho de lento e continuado estreitamento da esfera própria dos municípios, mais pronunciado aqui ou ali e interrompido algumas vezes por movimentos municipalistas de pouca profundidade ou duração.

55. Em 1940, para 1572 municípios e 4833 distritos (*Quadro dos Municípios Brasileiros Vigorantes no Quinquênio de 1º de Janeiro de 1939 a 31 de Dezembro de 1943*, p. 3) o recenseamento registrou 1904589 "estabelecimentos agrícolas", dos quais 148622 tinham área de 200 ha e mais (*Anuário Estatístico*, 1946, p. 84). Havia, assim, naquela data, para cada distrito, em média, trinta propriedades da grandeza mencionada.

56. O papel da sucessão hereditária no parcelamento da propriedade não é de se desprezar, muito embora seja difícil precisar a extensão de sua influência, sobretudo pela possibilidade de recomposição das propriedades divididas.

Diz Gilberto Freyre: "no sentido particular da terminologia de Sorokin, a sociedade colonial brasileira foi móbil no sentido horizontal como no vertical. Neste, pelas mudanças, às vezes bruscas, que aqui se operaram, principalmente no sul, na posição ou escala econômica e social do indivíduo. [...] É que no Brasil, mesmo onde a colonização foi mais aristocrática como em Pernambuco, o patriarcalismo nunca foi absoluto, nem o podia ser com 'a quase geral transmissão parcelada das heranças e domínios' a que se referiu Sílvio Romero em carta a edições Demolins (*Provocações e debates*, Porto, 1916)" (*Casa-grande & senzala*, vol. i, nota 34, pp. 171-2).

Afirma ainda o mesmo autor: "O fato de se encontrarem tantos Wanderleys degenerados pelo álcool e destituídos do antigo prestígio aristocrático prende-se a causas principalmente sociais e econômicas que envolveram outras famílias ilustres da era colonial hoje igualmente decadentes: a instabilidade da riqueza rural causada pelo sistema escravocrata e da monocultura; as leis sobre sucessão hereditária favoráveis à dispersão dos bens; a lei da abolição, sem nenhuma indenização aos senhores de escravos" (vol. cit., p. 448).

Observa Oliveira Viana que a extinção do morgadio (1835) obedeceu ao propósito de evitar que a concentração do poder econômico favorecido pela administração unificada dos morgados contribuísse para consolidar, em mãos privadas, grande soma de poder social e político. Em suas próprias palavras: "O verdadeiro motivo, o motivo íntimo, que justifica essa medida, é apenas o receio da formação de uma poderosa aristocracia hereditária" (*Populações meridionais*, p. 295). O autor citado apoia-se em Armitage, em cuja obra lemos o seguinte: "A abolição da lei dos morgados, que os jornalistas liberais asseveravam ser ela só digna dos esforços de uma sessão, mas que no ano seguinte caíra no senado, tinha antes por fim impedir a instituição de uma aristocracia hereditária, do que prevenir mal algum existente. Desde 1824, quando os absolutistas haviam recebido tanta proteção, principiou no público o receio de que o senado fosse para o futuro substituído por uma câmara hereditária; e esta suspeita havia por último ganho maior peso, em razão das frequentes concessões de títulos que se davam aos descendentes da atual aristocracia. A câmara dos deputados, simpatizando pouco com a supremacia de um senado, cujos membros fossem criados sem atenção alguma a respeito de seus talentos e habilitações, decidiu-se em anular completamente as leis em questão, convencida de que sem elas nenhuma instituição hereditária poderia existir" (*História do Brasil*, pp. 243-4).

Nas palavras de Pedro Calmon, a lei de 6-10-1835, que extinguiu morgados e capelas, foi "um golpe vibrado na velha nobreza territorial em nome do Direito Civil" (*História do Brasil,* 4º vol., p. 289, nota 2).

57. Referindo-se às zonas de colonização alemã, que apresentam particularidades visíveis, observa o prof. Willems: "Na elite política sobreposta à população teuto-brasileira é possível distinguir duas correntes: uma que se identifica, completamente, com o meio nacional, e outra que permanece em posição marginal defendendo a doutrina étnica. O hiato entre estatuto político e *status* social dos teuto-brasileiros implicava o uso dos direitos políticos do cidadão nato (voto) em defesa de princípios do germanismo étnico e cultural"

(*Assimilação e populações marginais no Brasil*, p. 336).

"Os representantes dessa política "marginal" — escreve o mesmo autor — eram principalmente deputados estaduais, prefeitos e vereadores municipais. [...] Nos núcleos teuto-brasileiros a 'política de cabresto' fazia-se no sentido marginal. Os cabos e chefes políticos distritais, geralmente comerciantes sob a influência dos pastores e da imprensa teuta, indicavam pessoas que se comprometiam a defender as teses étnicas do germanismo. Quem não se comprometesse nesse sentido, não podia contar com votos. [...] O compromisso político implicava sempre transigências com as *escolas particulares e atividades associativas dos núcleos teuto-brasileiros.* O eleitorado ("de cabresto") jamais votava em candidatos que não fossem indigitados pelos verdadeiros manejadores da opinião local. Os representantes eleitos jamais ousavam desagradar ao eleitorado teuto. Esse mecanismo não permitia, por exemplo, qualquer medida suscetível de nacionalizar as escolas particulares" (op. cit., pp. 325, 326 e 336).

No caso particular, apontado pelo professor Willems, o "encabrestamento" do voto não apresenta vinculação com a propriedade da terra, como se verifica em quase todo o país. Mas, mesmo ali, funciona integralmente o sistema de compromisso.

2. ATRIBUIÇÕES MUNICIPAIS

1. "Título de vila, condição de autonomia dos negócios municipais" (Capistrano de Abreu, *Capítulos de História Colonial*, p. 172).

"Criadas imediatamente as capitanias-hereditárias, os respectivos donatários, por mercê dos privilégios que lhes foram conferidos, deram às povoações, destinadas a sedes de governo, o foral de vila, para o que levantaram em cada uma delas o pelourinho, como padrão de sua jurisdição e símbolo da liberdade municipal; mas semelhantes forais dependiam, para que se tornassem definitivos, de confirmação do soberano (por alvará ou carta-régia). [...] Registra a nossa história a existência de três vilas (duas da terra fluminense e uma da terra dos bandeirantes), criadas revolucionariamente no período colonial." (Basílio de Magalhães, "Algumas notas sobre o municipalismo brasileiro"). As vilas de origem revolucionária foram Campos, Parati e Pindamonhangaba, cuja criação o autor descreve minudentemente, nesse mesmo trabalho, tão rico de informações.

2. "Quando em função deliberativa, a câmara era um corpo composto apenas do juiz e seus vereadores. Chamou-se a princípio *Vereação ou Conselho de Vereadores*; posteriormente, o termo *Câmara* foi comumente usado para exprimir a reunião dos vereadores sob a presidência do juiz (Max Fleiuss, *História administrativa do Brasil,* p. 34). As reuniões da Câmara com outras autoridades e os "homens bons" ("nobreza, milícia e clero") chamavam-se *juntas gerais* (V. capítulo 2; nota 22).

3. "Em todas as cidades e vilas o número destes Juízes não excedia de dois, e raras vezes era um só eleito" (Cândido Mendes, *Código Filipino*, nota 1 ao 1. i t. 65, § 1).

"Os juízes ordinários eram sempre dois, exercendo alternadamente suas funções em cada mês do ano para o qual tinham sido eleitos" (Caio Prado Jr., *Formação do Brasil contemporâneo*, p. 313). Lê-se, porém, nas Ordenações: "E onde forem dois Juízes ordinários, cada um fará as audiências sua semana, e a semana, em que fizer, despachará por si só os feitos" (1. I, t. 65, § 4^o).

4. "*Juiz de Fora* ou de *Fora-aparte*, como a princípio se denominaram [...] era o Magistrado imposto pelo Rei a qualquer lugar, sob o pretexto de que administra melhor a justiça aos Povos do que os Juízes Ordinários ou do lugar, em razão de suas afeições e ódios. [...] Os Juízes de Fora eram delegados, e nomeados por triênios, e parece que nunca se lhes dava recondução. Presidiam de ordinário as Câmaras das vilas e cidades onde funcionavam" (Cândido Mendes, op. cit. nota 1 ao 1. I, t. 65). Só serviam os juízes ordinários onde não houvesse juiz de fora (op. cit., nota 1 ao 1. I, t. 66; Caio Prado Júnior, *Formação do Brasil contemporâneo*, p. 60; Carvalho Mourão, "Os municípios", p. 308).

5. Ord., 1. I, t. 58, § 17; João Francisco Lisboa, *Obras*, II, p. 164 Eneias Galvão, "Juízes e tribunais no período colonial", p. 330.

6. Ord., 1. I, t. 58, § 43; Orlando M. Carvalho, *Política do município*, p. 163.

7. Ord., 1. I, t. 66.

8. Cf. Cap. 4; "As finanças municipais [...]"

9. As Ordenações Filipinas acentuaram muito o caráter administrativo das câmaras, reduzindo suas funções judiciais "ao mínimo possível" (Basílio de Magalhães, "Algumas notas"; Carvalho Mourão, op. cit., p. 308).

10. Cf. Caio Prado Jr., *Formação do Brasil contemporâneo*, pp. 297 e 298, que esclarece bem o assunto. O mesmo autor diz à p. 316: "Em suma, não se encontra na administração colonial, repito, uma divisão marcada e nítida entre governo geral e local. Acresce ainda, para comprová-lo, que de todos os atos da Câmara há recurso para alguma autoridade superior: ouvidor, governador, Relação, até mesmo a Corte. Doutro lado, as Câmaras agem como verdadeiros órgãos locais da administração geral". Cf. também Salomão de Vasconcelos, cit. por Orlando M. Carvalho, *Política do município*, p. 35.

11. Deve haver equívoco na referência ao alcaide-mor como auxiliar dos almotacés (cf. Cândido Mendes; op. cit., nota 1 ao 1. I, t. 74, e nota 1 ao 1. I, t. 75).

12. Op. cit., p. 309.

13. Cf. Cap. 5, "Até à Constituição...".

14. Carvalho Mourão, op. cit., pp. 309 e 310.

15. O governo das conquistas da Companhia das Índias Ocidentais Neerlandesas, segundo seu primeiro regimento, de 13-10-1629 (*Revista do Instituto de Arqueologia e Geografia de Pernambuco*, V. no 31, pp. 289-310), foi repartido entre um governador, com atribuições precipuamente militares, e um Conselho de nove membros, também denominado Junta ou Colégio de Conselheiros. Era este o órgão supremo da administração, e funcionava sob a presidência rotativa e mensal de cada um de seus membros, os quais eram escolhidos pelas câmaras integrantes da Companhia, *ad referendum* da Assembleia dos Dezenove, órgão dirigente daquela empresa privilegiada. Enquanto o Conselho se comunicava com essa Assembleia, o governador entendia-se diretamente com os Estados Gerais, do que resultaram frequentes conflitos de atribuições entre o governador e o Conselho (F. A. Pereira da Costa, rev. cit., IX, no 61 p. 3), cujos múltiplos poderes eram de natureza política, administrativa e judiciária. Outras autoridades menores — judiciárias, policiais fiscais etc. — compunham o quadro da administração (reg. de 1629). Nos primeiros anos, não foi abolida a organização municipal aqui encontrada.

Com o novo regimento, de 23-8-1636, trazido por Maurício de Nassau, a direção do governo se transferiu para um Conselho Supremo e Secreto e para o governador, seu presidente, que, segundo Handelmann (*História do Brasil*, p. 193), dispunha de dois votos, o segundo certamente em caso de empate (cf. Pereira da. Costa, op. cit., p. 5). Informam vários autores que eram três os membros do Conselho Supremo e Secreto (Handelmann, Pereira da Costa...), mas nas atas da Assembleia Geral, realizada em 1640, aparecem quatro personagens com essa qualificação (rev. cit., V, no 31, p. 173). Com a instalação do Conselho Supremo e Secreto, passou a segundo plano o antigo Conselho de nove membros, que as fontes designam por Conselho Político. Conservou funções sobretudo judiciárias, mas também administrativas superintendendo, como instância de recurso, os funcionários e autoridades das diversas circunscrições (Handelmann, ibidem).

As câmaras municipais da legislação portuguesa perduraram desde a invasão (1630) até 1637 (Herckman, rev. cit, V, no 31, p. 247; Varnhagen, *História das lutas*, I, p. 177; *História geral*, III, p. 358), quando se criaram, a exemplo do que existia nas Províncias Unidas Neerlandesas, as *câmaras dos escabinos*, com funções locais administrativas e judiciárias, sem prejuízo da participação dos órgãos superiores nos negócios mais comezinhos (José Higino, rev. cit., V, no 30, pp. 33, nota, e 29). Quando Herckman alude ao "tribunal de justiça de toda a Capitania" (Paraíba), refere-se inequivocamente à câmara dos escabinos, pois informa que as suas atribuições eram antes exercidas pelos "dois juízes e dois ou três vereadores" que aqui havia "no tempo do rei de Hespanha" (op. cit., pp. 246-7).

As câmaras dos escabinos foram instaladas "em todas as jurisdições" (Varnhagen, *História das lutas*, I, p. 385), ou "em todas as vilas" (id., *História geral*, III, p. 177). Nelas tinham assento representantes das nacionalidades neerlandesa e portuguesa; em número igual, afirmam Calado e Varnhagen, acrescentando este último que o *presidente* (*esculteto*) era ordinariamente holandês, garantindo assim, a maioria aos "dominadores" (op. e loc. cit. e nota de Rodolfo Garcia); o trabalho minucioso de Herckman deixa, porém, certa dúvida neste particular, pois menciona *cinco* escabinos, esclarecendo depois: "há *mais* um esculteto" (op. cit., p. 248).

O Fr. Manoel Calado declara que faziam parte da câmara "quatro juízes portugueses e quatro flamengos" (nota cit. de Rodolfo Garcia), mas, segundo "parece" a Varnhagen (ibidem), o número dos escabinos variava de três a nove, incluindo o presidente (*esculteto*).

A escolha dos escabinos tal como se praticava na Paraíba no período de 1637 a 1639, era feita em três etapas: a) o Conselho Político (o antigo Conselho de nove membros do regimento de 1629) selecionava "d'entre os habitantes mais qualificados, assim Portugueses como Neerlandeses, um certo número de pessoas que servissem de eleitores;" b) estes escolhiam, "d'entre si e os demais habitantes", "os indivíduos mais religiosos, capazes e qualificados", formando uma lista que continha três vezes o número de escabinos a eleger; c) finalmente, o Conselho Supremo e Secreto, sob a presidência do Governador, nomeava os escabinos, dentre as pessoas constantes do rol organizado pelos eleitores (Herckman, op. cit., pp. 247 e 248).

José Higino (que examinou as atas do Conselho Supremo e Secreto, até 1654) afirma que a escolha dos eleitores era feita pelo "conselho de justiça" (op. cit., p. 27), mas é de todo provável que se refira ao próprio Conselho Político, pois este funcionava como tribunal de segunda instância; com esta advertência, sua descrição confirma (não em certos pormenores, por ser omissa) que o processo de escolha dos escabinos da Paraíba, já descrito, vigorava em todo o território sob o domínio dos holandeses.

Acrescenta José Higino que "o terror dos moradores portugueses" eram os escultetos: "o próprio governo colonial tomou a iniciativa das medidas as mais severas para reprimir os desmandos desses tiranos de aldeia" (op. e rev. cit., p. 36). Nas atas da Assembleia Geral de 1640, convocada por Nassau, encontram-se diversas observações e propostas nesse sentido. Foi resolvido, nessa reunião, que os *escabinos*, em cada câmara, podiam registrar, num livro apropriado, os "maus feitos e delitos" dos *escultetos* e oficiais da milícia, para oportuno conhecimento do Conselho Supremo, cominando-se pena severa para as anotações levianas e inverídicas (rev. cit., no 31).

O esculteto, presidente da câmara dos escabinos, era, na lição de Varnhagen (ibidem), "a autoridade executiva, ou delegado da administração e promotor público do lugar, e ao mesmo tempo exator da fazenda". Cabia-lhe "dar queixa contra os malfeitores e delinquentes, executar as sentenças, bem como as ordens e mandados da parte do governo [...], e desempenhar as funções mais próprias do ofício de esculteto, segundo as ordenanças da Holanda, Zelândia e Frisa Ocidental" (Herckman, op. cit., pp. 248-9).

(Devemos ao sr. José Honório Rodrigues a indicação das fontes utilizadas na redação desta nota.)

16. Sobre a transformação dos aldeamentos em vilas, organizadas em concelhos, cf. Capistrano, op. cit., pp. 188ss.

17. Op. cit., pp. 301-2. V. *infra*, capítulo II, nota 26.

18. Gilberto Freyre alude aos "donos de terras e de escravos que dos senados de câmara [*sic*] falaram sempre grosso aos representantes d'El-Rei e pela voz liberal dos filhos padres ou doutores clamaram contra toda espécie de abusos da Metrópole e da própria Madre Igreja".

Referindo-se à nossa aristocracia colonial, acrescenta: "Sobre ela o rei de Portugal quase que reina sem governar. Os senados de câmara cedo limitam o poder dos reis e mais tarde o próprio imperialismo ou, antes, parasitismo econômico, que procura estender do reino às colônias os seus tentáculos absorventes" (*Casa-grande & senzala*, I, pp. 86 e 107-8).

Sobre a exuberância do poder privado na Colônia, cf. também Nestor Duarte, *A ordem privada e a organização política nacional*; Costa Pinto, "Lutas de famílias no Brasil"; Oliveira Viana, *Populações meridionais etc.*

19. No patriarcalismo colonial a proteção dispensada pelo pai de família funcionava como poderoso fator de coesão do grupo parental, como observou Alcântara Machado: "Que vale, sozinho, o indivíduo, num ambiente em que a força desabusada constitui lei suprema? [...] Para não sucumbir, tem de congregar-se aos que lhe são vizinhos pelo interesse e pelo sangue. É o instinto de conservação que solidariza a parentela. É a necessidade de defesa que faz da família colonial um corpo estável e homogêneo. Organização defensiva, o agrupamento parental exige um chefe que o conduza e governe à feição romana, militarmente" (*Vida e morte do bandeirante*, cit. por Costa Pinto, "Lutas de famílias", p. 33).

Sobre as peculiaridades das regiões pastoris do Nordeste e do Rio Grande do Sul, e sobre outras zonas em que "não se constituiu ou não se manteve" o regime típico da grande lavoura, cf. Caio Prado Jr., *Formação do Brasil Contemporâneo*, pp. 267ss.; Djacir Meneses, *O outro Nordeste*.

O comércio praticamente monopolizado por portugueses, na medida em que se desenvolvia, representava um obstáculo ao domínio dos senhores rurais, como ficou demonstrado de maneira mais aguda na luta entre Olinda e Recife.

20. *Evolução política do Brasil*, p. 52. Oliveira Viana acentua, insistentemente a dependência das câmaras coloniais que, nas palavras de José Elói Otôni, "como anualmente se renovam, capricham dentro do seu tempo em se conservar em perfeita harmonia com os lavradores do país, por serem todos mutuamente, ou parentes, ou amigos, ou vizinhos" (*Populações meridionais*, p. 188). Idênticas são suas observações a respeito da justiça local eletiva (op. cit., pp. 183ss.).

21. O título "Senado da Câmara" era uma "alta dignidade", mas não significava qualquer diferenciação de estrutura (Basílio de Magalhães, "Algumas notas"; Caio Prado Jr., *Formação do Brasil Contemporâneo*, p. 312, nota 23).

22. Op. cit., II, p. 46. O mesmo autor informa que às deliberações das juntas gerais "assistiam em regra os governadores, capitães-mores, e oficiais de justiça e fazenda, ou de moto próprio, ou por convocação das câmaras" (pp. 46-7). Esclarece, em seguida, que as Ordenações Filipinas, negando "caráter político" às câmaras, só autorizavam Juntas de "homens bons" para se fazerem posturas, dentro da "jurisdição meramente econômica e administrativa" dos concelhos (alude, sem dúvida, ao § 28 do t. 66 do 1. I); "leis a princípio decretadas para as colônias" impuseram aos governadores a obrigação de convocar juntas, seja de certas autoridades, seja também "dos principais cidadãos", para estudo de determinados assuntos, mas com atribuição meramente consultiva, prevalecendo o voto do governador a quem privativamente competia convocá-las. Entretanto, o poder das juntas foi mais tarde reconhecido implicitamente, em respeito aos "fatos consumados, que com o andar dos tempos se foram reproduzindo e perpetuando", mas cuidando a Coroa, em algumas cartas régias, de limitar as consequências de tais fatos e reprimir as "usurpações das câmaras". "Assim os abusos e usurpações se multiplicaram, e pela sua mesma diuturnidade, vieram por fim a constituir um certo direito, ora contestado, ora tolerado, e ora formalmente reconhecido pelos governadores, e pela Corte" (pp. 47 a 50).

23. É muito ilustrativa a leitura da relação que se vê à p. 50 do 2^o vol. das *Obras* de J. F. Lisboa. Sobre as câmaras coloniais, ver também Pedro Calmon, *História social do Brasil*, 1º tomo, pp. 242ss.

24. *Engenhocas*: C. R. 10.9.1702; 18.9.1706; 13.10.1707 (J. F. Lisboa op. cit., II, pp. 191-2); *dívidas*: Prov. 21.4.1688; 27.10.1673; 6.2.1674; 26.2.1681; 15.1.1683 (ibidem, p. 190); *eleição de mercadores*: Alvará 29.7.1643; C. R. 16.2.1671; 7.2.1691; 10.12.1698; 10.11.1700; 14.6.1710; Prov. 23.7.1745; 4.3.1747; Prov. 8.5.1705 (ibidem, pp. 169 e 171). Cf. também Caio Prado Júnior, *Evolução política do Brasil*, pp. 31, 32 e 74. Nesta última focaliza o autor a mudança de atitude da Coroa, a princípio vedando e, mais tarde, permitindo a eleição de comerciantes, o que representou sensível redução de influência dos senhores rurais. Ver ainda o trecho do Marquês do Lavradio citado no capítulo 3, nota 14.

25. Caio Prado Jr., *Formação do Brasil contemporâneo*, pp. 113ss. e 226ss. *História econômica do Brasil*, cap. 2 e pp. 122ss.

Escreve Gilberto Freyre: "A casa-grande, completada pela senzala, representa todo um sistema econômico, social, político: de produção (a monocultura latifundiária); de trabalho (a escravidão); de transporte (o carro de boi, o banguê, a rede, o cavalo); de religião (o catolicismo de família, com capelão subordinado ao pater familias, culto dos mortos etc.); de vida sexual e de família (o patriarcalismo polígamo); de higiene do corpo e da casa (o "tigre", a touceira de bananeira, o banho de rio, o banho de gamela, o banho de assento, o lava-pés); de política (o compadrismo). Foi ainda fortaleza, banco, cemitério, hospedaria, escola, santa casa de misericórdia amparando os velhos e as viúvas, recolhendo órfãos" (*Casa-grande & senzala*, I, p. 24).

26. "Organização Administrativa do Brasil", p. 23. Já depunha no mesmo sentido o autorizado Capistrano: "As câmaras do sertão não divergiam das do litoral, isto é, possuíam direito de petição, podiam taxar os gêneros de produção local, davam os Juízes ordinários, mas eram antes de tudo corporações meramente administrativas. [...] Nada confirma a onipotência das câmaras municipais descoberta por João Francisco Lisboa, e repetida à porfia por quem não se deu ao trabalho de recorrer às fontes" (op. cit., p. 151). Note-se que autores mais modernos — entre outros, Gilberto Freyre e Caio Prado Jr. — não deixaram de ir às fontes.

27. Cf. outras no mesmo sentido, citadas em J. F. Lisboa, op. cit., II, p. 169.

28. *Evolução política do Brasil*, pp. 67ss., *Formação do Brasil contemporâneo*, p. 314; *História econômica do Brasil*, pp. 59 e 60.

29. Na linguagem legal, se os habitantes do Estado do Brasil, que já faziam "um extenso e lucrativo comércio e navegação", também se dedicassem a atividades industriais, ficariam "totalmente independentes da sua capital dominante". Por isso, era "indispensavelmente necessário abolir do Estado do Brasil as ditas fábricas e manufaturas" (Aviso de 7 de janeiro de 1785; cf. J. F. Lisboa, op. cit., II, p. 194). O confisco do livro de Antonil, publicado em 1711, é bem sintomático. O pretexto foi que revelava "o segredo do Brasil aos estrangeiros", mas — afirma Capistrano — "a verdade é outra: o livro ensinava o segredo do Brasil aos brasileiros, mostrando toda a sua possança, justificando, todas as suas pretensões, esclarecendo toda a sua grandeza" (op. cit., p. 183).

30. Cf. L. A. Costa Pinto, "Lutas de famílias no Brasil", especialmente pp. 66 e 73.

31. "Em cada capitania em que houve extração de ouro, organizou-se uma Intendência que nas suas atribuições independia completamente das demais autoridades coloniais: só prestava contas e obediência ao governo da metrópole... Trata-se de um órgão ao mesmo tempo administrativo, a quem incumbe a polícia da mineração; judiciário, como tribunal de primeira e última instância nas pendências relativas às suas atribuições; fiscal, como arrecadador do quinto. Era também, ou devia sê-lo pelo menos, um órgão técnico de orientação e fomento da produção... Compunha-se a Intendência de um *superintendente*, conhecido vulgarmente como *intendente*, a quem cabia a direção geral do serviço, e de um *guarda-mor*, que é quem fazia a repartição das datas e fiscalizava, nas minas, a observância do regimento. O guarda-mor podia-se fazer substituir em lugares "afastados" — é o que dispunha a lei, embora isto servisse para não poucos abusos... — por *guardas-menores* que ele próprio nomeava. Seguiam-se naturalmente escrivão e outros oficiais auxiliares" (Caio Prado Jr., *Formação do Brasil contemporâneo*, pp. 170-1).

32. Oliveira Viana, *Populações meridionais*, pp. 259-60; *Evolução do povo brasileiro*, p. 188, nota 2.

33. Felício dos Santos, em seu célebre livro, resume os diversos regimentos relativos ao governo do Distrito Diamantino. A suprema autoridade, a partir de 1734, era o Intendente, a quem o art. 11 do alvará de 23-5-1772 confiou "toda a jurisdição contenciosa do Distrito". Estava subordinado diretamente ao rei e tinha poderes praticamente ilimitados. Basta dizer que podia julgar com prova secreta, "sem figura alguma de juízo", razão pela qual foi proibida a advocacia no Tijuco. Nas malhas desse odioso processo, podia qualquer pessoa ser expulsa do Distrito ou da Comarca, ter seus bens confiscados ou sofrer pena mais grave. Aos denunciantes pertenceria um terço do confisco e, se fossem escravos que denunciassem seus senhores, seriam também alforriados. As denúncias, tomadas em completo sigilo, eram formalizadas pela autoridade competente, sem indicação do delator, em papel avulso, que depois se passou a negociar como título ao portador, para efeito de recebimento do prêmio. Ninguém podia entrar ou permanecer no Distrito sem autorização escrita do Intendente, as casas de negócios estavam sujeitas a severa vigilância e seu número podia ser reduzido arbitrariamente, permitidas buscas domiciliares sem qualquer formalidade. Essas e outras iniquidades, consolidadas e exageradas pelo regimento de 12-7-1771 — o famoso e terrificante Livro da Capa Verde —, traziam os moradores em permanente sobressalto e completa insegurança. Os abusos aumentaram sob o regime dos "contratos", pois a simples denúncia dos contratadores era indício suficiente para expulsão de qualquer morador da área demarcada. Todas essas despóticas precauções se destinavam a evitar ou reprimir o contrabando de diamantes, que, entretanto, nunca deixou de ser praticado. O arraial do Tijuco, apesar de seu desenvolvimento, não foi elevado à categoria de vila senão em 1831, para que a onipotência do Intendente não sofresse as limitações que lhe adviriam do regime municipal; sua primeira câmara instalou-se em 1832. Antes dessa data, porém, havia perdido a Intendência alguns de seus poderes, como sucedeu com a abolição dos já aludidos despejos (1821). Felício dos Santos dá plena vazão à sua revolta ao descrever, em cores fortes, o regime vigorante no Tijuco, essa "colônia isolada, segregada do resto do Brasil" (*Memórias do Distrito Diamantino*).

34. Cf. Carneiro Maia, *O município*, 1. III, seções I e II. É de se notar, como fato sintomático, ocorrido no período assinalado, que as câmaras municipais, em grande número, se manifestaram favoráveis ao projeto que se converteu na Constituição de 1824. A fórmula genérica e ampla adotada no texto constitucional não pressagiava a cria mesquinha que foi a lei de organização municipal de 1828.

35. Arts. 24 e 65.

36. Art. 78 da lei de 1828: "É proibido porém todo o ajuntamento para tratar, ou decidir negócios não compreendidos neste Regimento, como proposições, deliberações e decisões feitas em nome do povo, e por isso nulos, incompetentes, e contrários à Constituição, art. 167, e muito menos para depor autoridades, ficando entendido, que são subordinadas aos Presidentes das províncias, primeiros administradores delas".

37. Sobre a doutrina da *tutela*, cf. visconde do Uruguai, *Direito administrativo*, preâmbulo, p. 21; Carneiro Maia, op. cit., L. II, seções VII, VIII, X, XI e XII; L. III, seções V e IX; Castro Nunes, *Do estado federado e sua organização municipal*, parte III, cap. VI; Orlando M. Carvalho, *Política do município*, pp. 55ss. Vejam-se os exemplos de exercício da tutela citados por Cortines Laxe, op. cit., p. XXVII.

38. Op. cit., p. 206.

39. Arts. 20 e 32.

40. Cf. Cap. 3, "No Império e na República".

41. Lei de 12 de agosto de 1834, especialmente art. 10, ns. IV a VII; art. 11, no III.

42. "O Ato Adicional atou as nossas câmaras a um poste de ferro: para descativá-las é preciso um talho ousado que vá direito ao elo da cadeia. [...] O Ato Adicional foi para as câmaras municipais do Brasil um legado funesto da revolução. Não é a primeira vez que o despotismo administrativo surge das entranhas de uma democracia, que se desvanece com o esplendor de suas conquistas. Imprimindo à tutela dos municípios uma forma jurídica, mais extensa e mais depressiva do que a do regime anterior, é fora de dúvida que o Ato

Adicional não só empiorou a sorte das municipalidades, como foi uma contradição palpável com os mesmos princípios de liberdade administrativa, que haviam incitado a reforma de 1834" (Carneiro Maia, op. cit., p. XV e 299).

"Não é justo dizer-se, como o disseram o visconde do Uruguai e Cortines Laxe... e em geral a escola conservadora dos tempos do Império, que foi obra do Ato Adicional a mesquinha condição de subordinação e de atrofia em que se achavam os municípios no período imperial. Já vimos que, sob o regime da lei de 1828, nada mais restava de vida autônoma para os municípios do Brasil. Justo é, no entanto, estranhar que a Assembleia de 1834, tão adiantada e liberal em suas ideias e intuitos, em vez de desfazer, apertasse os laços que asfixiavam, no Brasil, as liberdades municipais" (Carvalho Mourão, op. cit., pp. 315-6).

43. O espírito da reforma constitucional era certamente investir as assembleias da superintendência sobre as câmaras; mas, na esfera das amplas faculdades relativas aos municípios, legislando sobre a sua economia, política, funcionalismo, receita e despesa, cabia às assembleias aplicarem às localidades de cada província o sistema de governo mais proveitoso... Mas... aí veio a lei de 12 de maio de 1840. Amputou-se o ato adicional..." (Tavares Bastos, *A província*, pp. 147-8) V. também Visconde de Ouro Preto, *Reforma administrativa e municipal*, p. 77; Barbalho, *Constituição Federal Brasileira*", p. 281 (trecho em que cita um discurso de Alvaro Barbalho Uchoa Cavalcânti).

44. A Assembleia de São Paulo, ao mesmo tempo (abril de 1835) em que instituía os prefeitos de livre nomeação, de que adiante falaremos (cf. capítulo 3, "Criação do Executivo [...]", capítulo 5, "No Império"), também conferiu ao governo provincial a faculdade de nomear e demitir, *livremente*, certos funcionários de atividade local, provocando a reação de algumas comunas. A Câmara de São Sebastião foi concitada pela de Ubatuba, em ofício de 13-1-1838, a formar num movimento conjunto de várias municipalidades para solicitar ao Legislativo provincial a revogação, não somente da lei dos prefeitos (cf. capítulo 5; nota 41), mas também da resolução da Assembleia de 11 de abril de 1835, no 19, que autoriza ao Governo nomear e demitir empregados independente de propostas das Câmaras Municipais, quando é sabido que só estas corporações é que podem e devem estar ao fato dos Cidadãos dos seus respectivos Municípios que são aptos para os empregos do mesmo." Nas expressões da câmara de Ubatuba, aquela "resolução tem contribuído para serem elevados a eminência social indivíduos que o não devera, e demitidos outros que aliás seus serviços e conduta nunca libada faz honra ao seu caráter, por isso que se deve pedir que o Governo só possa nomear e demitir tais empregados sob propostas, e informações das respectivas Câmaras". (O original do citado documento pertence ao prof. Hélio Viana, que gentilmente nos forneceu uma cópia.) A vigência da resolução no 19, de 1835, a princípio limitada a um ano, foi depois prorrogada pela resolução no 17, de 27-2-1836.

45. Ato Adicional, art. 10, no XI. O art. 3o da lei de 12 de maio de 1840 deu interpretação restritiva a esse dispositivo.

46. "Os presidentes — escrevia d. Pedro II, em 1870 — servem, principalmente, para vencer eleições." (Doc. transcrito em Joaquim Nabuco, *Um estadista do Império*, II, pp. 439-40).

Tavares Bastos: "O presidente é, no Brasil, um instrumento eleitoral. É por meio deles que se elege periodicamente a chancelaria do nosso absolutismo dissimulado. Montar, dirigir, aperfeiçoar a máquina eleitoral, eis a sua missão verdadeira, o seu cuidado diurno e noturno" (op. cit., p. 135).

47. O Conselho de Estado (arts. 137 a 144 da Constituição) foi suprimido pelo art. 32 do Ato Adicional e restabelecido, com modificações, pela lei no 234, de 23-11-1841.

48. Consultem-se as obras citadas de Carneiro Maia, Tavares Bastos e Ouro Preto, especialmente a deste último.

49. "Estou em que a centralização monárquica representou, no plano político, um dos pontos de apoio e defesa da organização servil do trabalho. Em país da extensão do nosso, da diversidade de zonas e climas do nosso, seu desenvolvimento estaria necessariamente fadado a verificar-se de modo irregular, isto é, maior numas regiões, menor noutras, aqui, mais rápido e acentuado, além, mais lento e difícil. A autonomia das províncias poderia, por isso mesmo, proporcionar a abertura de brechas parciais na muralha da escravidão que, para subsistir, teria, portanto, de defender-se como um todo. No gozo de regalias e faculdades, que permitissem a cada província tratar dos seus próprios negócios e interesses peculiares, as possibilidades de quebra do sistema de trabalho servil podiam tornar-se múltiplas, e, assim, mais favoráveis aos esforços de renovação da estrutura econômico-social. Num Estado centralizado, pelo contrário, a organização do trabalho servil defendia-se melhor, não se deixava atacar por partes, procurando sempre oferecer ao inimigo uma resistência maciça unida. Para subsistir como base da economia nacional por tão longo tempo, a escravidão precisou apoiar-se num regime de centralização de cujos postos de comando as influências, a riqueza e os interesses baseados no trabalho servil melhor se colocariam, fosse para a defesa, fosse para o ataque" (prefácio à *Queda do Império*, de Rui Barbosa, pp. XIV-V, reproduzido no livro *Notas à vida brasileira*). Em outro estudo incluído nessa obra de Hermes Lima, encontramos o mesmo pensamento, exposto embora de modo menos completo: "A reação conservadora visou, entre outras coisas, frear os anseios abolicionistas, e advogou com firmeza a centralização do poder, pois esta lhe assegurava maior controle sobre o país que a federação" (p. 8). No ensaio "O destino de Feijó", observa o autor, a propósito das lutas políticas que se seguiram à Independência e tiveram seu ponto crítico no período regencial, que "a opção monárquica importava na continuação do estado social herdado da colônia, principalmente naquele dos seus traços mais profundo e característico — a escravidão. Por isso, os moderados, "incorporando ao seu programa político o princípio da centralização em torno do trono", prepararam "o caminho do triunfo monárquico [...] que assim poderia ser resumido: trono, centralização, escravidão" (op. cit., p. 137).

Ao doutor J. Fernando Carneiro, que realizou demorada pesquisa sobre a história da imigração em nosso país, devemos a indicação de algumas leis que refletem nitidamente a incompatibilidade do regime servil com o trabalho livre: a lei no 220, de 30-5-1840, da Província do Rio de Janeiro, vedava aos imigrantes possuir escravos; lei geral de 28-9-1848 proibia o emprego de escravos nas terras que concedeu às

províncias para colonização; a lei no 183, de 18-10-1850, do Rio Grande do Sul, impedia a introdução de escravos nas colônias, e a de no 304 de 30-11-1854, da mesma Província, declarava defesa a exploração de qualquer área colonial por meio de escravos (*Digesto Econômico*, no 45, pp. 129 e 130).

"Bem feitas as contas [...] (escreve o sr. Otávio Tarquinio de Sousa) o período regencial, anulando certos elementos que ao tempo de Pedro I contrabalançavam a influência avassaladora dos interesses agrários, deu ensejo, como reação, pelo extremo de suas reivindicações liberais, ao que a princípio se chamou de política do 'regresso' e foi mais propriamente a desforra conservadora. Com a Regência. nacionaliza-se por completo o governo e este se coloca naturalmente a serviço da maior força econômica do país — a grande lavoura" (*Digesto Econômico*, no 43, p. 107).

50. Agenor de Roure, a *Constituinte Republicana*, II, p. 209; *Anais* da Ass. Constituição de 1933-4, *passim*.

51. Op. cit., p. 318. Além das atribuições referentes à administração local, principalmente da sede urbana, a respeito das quais tem havido pouca variação na história do nosso municipalismo, alguns Estados davam aos seus municípios funções de outra natureza. Muitos, por exemplo, associavam as municipalidades (pela iniciativa) ao processo de reforma da Constituição (Felisbelo Freire, *As constituições dos estados e a Constituição Federal*, pp. 250-2). No Rio Grande do Sul, o voto da maioria dos conselhos municipais podia tornar sem efeito a nomeação do vice-presidente, que competia ao presidente, e revogar os decretos legislativos expedidos por este (Castro Nunes, *Do estado federado*, pp. 192-3) etc. No processo eleitoral encontramos frequentes interferências da câmara municipal, como se verá no capítulo próprio.

52. Cit. por Castro Nunes, *Do estado federado*, p. 183, nota 17. Ver também Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição Brasileira*, no 416, p. 710.

53. Castro Nunes, *Do estado federado*, pp. 221-2; Felisbelo Freire, *As constituições dos Estados*, pp. 68-70 e 222-4. Este último condenava, como atentatória da autonomia municipal, a competência que em regra tinha o Legislativo e eventualmente o Executivo estadual de anular atos e resoluções municipais contrários às leis e Constituições do Estado e da República. A outorga dessa faculdade conjuntamente ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário afetava ainda, em sua opinião, a harmonia dos poderes, pela incerteza quanto à iniciativa da anulação. Só ao Judiciário — sustentava — se devia atribuir aquela prerrogativa.

54. Ver acórdão de 28-7-1920, em José Afonso Mendonça de Azevedo, *A Constituição Federal Interpretada pelo Supremo Tribunal Federal*, p. 320. O Supremo Tribunal examinou a extensão dos poderes do Estado em relação ao município quase exclusivamente a propósito de nomeação de prefeitos e de verificação de poderes das autoridades municipais eletivas. Tratamos do assunto no cap. 3.

55. A Assembleia Constituinte, ao repelir a emenda Meira de Vasconcelos (que procurava definir a autonomia municipal) e preferir a fórmula genérica e imprecisa que veio a ser o art. 68 da Constituição, revelou claramente o propósito de deixar o assunto na competência dos Estados (v. cap. 3, "Prefeitos eleitos [...]"; cf. Agenor de Roure, *A Constituinte Republicana*, II, pp. 204ss.; acórdão do Supremo Tribunal em Mendonça de Azevedo, op. cit., p. 314, no 1.086).

56. *Do estado federado*, passim. Entre as medidas propostas incluía-se a nomeação dos prefeitos.

57. A propósito de um aparte seu, registrado nos *Anais* da Constituinte de 1933-4 (vol. XX, pp. 410 e 456), o sr. Levi Carneiro assim esclareceu seu pensamento: "Realmente, eu não deveria dizer — não me animo a afirmar que não tivesse dito — que o Estado federado é unitário. Deveria dizer, e quis dizer, se o não disse — que o Estado federado *pode ser unitário*. Pois foi isso o que sustentei em meu livro *Problemas Municipais*... Meu brilhante colega (Daniel de Carvalho), na declaração ora publicada, procura mostrar a contradição, que me arguira, citando trechos do livro referido. Desses próprios trechos se vê que eu contestava a opinião — aliás muito valiosa — do consagrado publicista, sr. Castro Nunes, que considera a autonomia municipal peculiar ao regime unitarista. Essa fora a tese que eu teria sustentado no meu aparte... Essa não foi a opinião que adotei em meu livro — como já disse... Mas, em verdade, sempre conciliei certas restrições da autonomia municipal com o federalismo" (*Anais* cit., vol. XXI, p. 9).

58. "A modificação desejável... seria, em meu entender, determinar expressamente, nesses casos (verificação de poderes das autoridades eletivas municipais etc.), e estender a outros, a competência judicial exclusiva. Pois, tanto se tem reduzido os órgãos legislativos dos Estados a chancelarias dos respectivos Executivos, que permitir recurso para estes equivale a dá-lo para aqueles... Em relação ao Judiciário apesar de tudo, não se tem podido alegar a mesma passiva obediência à vontade governamental" (*Problemas municipais*, p. 166).

59. *Antecipação à reforma política*, pp. 30 a 146: "a verdade é que não existem interesses que sejam exclusivamente peculiares ao município, pela simples razão de que os interesses, principalmente os de caráter econômico, são formações naturais, sujeitas à influência da situação geral do Estado, e como formações naturais obedecem a leis naturais de atração e de combinação, não estando subordinadas às leis artificiais de localização, pelas quais se constituem os municípios como circunscrições territoriais. Os interesses que a princípio têm, pelo seu pouco desenvolvimento, um caráter estritamente municipal, acabam, pela intensificação econômica ou pela sua extensão no espaço, por envolver a responsabilidade do Estado, solicitando a sua tutela e os seus cuidados" (pp. 34-5).

60. Calógeras, *Estudos históricos e políticos*, pp. 463 e 490-1.

61. Na opinião de Levi Carneiro (*Problemas municipais*), a eletividade do prefeito, de que trataremos no capítulo III, não era o ponto vital da autonomia dos municípios, porque os Estados dispunham de muitos e mais eficazes meios de os dominar, a saber: legislação eleitoral (p. 99), fixação de prazo para os mandatos eletivos (p. 99), nomeação de intendentes provisórios (p. 100), intervenção estadual (p. 100) supressão de municípios e anulação de atos de suas autoridades (pp. 100 a 105), criação de circunscrições cuja administração se

confiava a autoridades de livre nomeação (p. 105).

Na opinião do deputado Alde Sampaio, “o mito da autonomia” obstava, entre nós, a uma “organização política geral” em que o município tivesse “de fato parte eficiente”. E exclamava: “Quem diz no Brasil município diz vítima indefesa, da prepotência central” (Anais da Assembleia Constituinte de 33-34, XVIII, p. 349).

62. “Muitas municipalidades nem escrita organizada tinham” (Gabriel Passos, *Anais* de 1934, VI, p. 392). Sobre a gestão financeira no regime de 91, cf. Orlando M. Carvalho, *Problemas fundamentais do município*, pp. 118ss.

63. Dec. no 19.398, de 11-11-930: “O interventor nomeará um prefeito para cada município, que exercerá aí todas as funções executivas e legislativas, podendo o interventor exonerá-lo quando entenda conveniente, revogar ou modificar qualquer dos seus atos ou resoluções e dar-lhe instruções para o bom desempenho dos cargos respectivos e regularização e eficiência dos serviços municipais” (art. 11, § 4º). “Dos atos dos interventores haverá recurso para o Chefe do Governo Provisório” (art. cit., §. 8º). O art. 2º confirmava a dissolução de todas as assembleias legislativas estaduais e câmaras municipais, declarando dissolvidas as que ainda o não tivessem sido.

Dec. no 20.348, de 29-8-931: “É instituído... um Conselho Consultivo em cada Estado e no Distrito Federal” (art. 1º). “São instituídos, em todos ou em alguns Municípios de cada Estado, Conselhos Consultivos...” (art. cit., § 2º). “Os municípios de menor renda poderão, a critério dos interventores federais, ser grupados em zonas para as quais se constituirão conselhos regionais...” (art. 3º, § 3º). “Em relação ao município da Capital e outros que não tenham Conselho... exercerá as funções respectivas, o Conselho Consultivo do Estado.” (art. 3º, § 4^o) Este decreto regulava, com pormenores, o mecanismo dos recursos.

64. *Anais* (de 1934), XII, p. 526.

65. *Anais* cit., XX, pp. 375 e 402.

66. *Anais* cit., XIV, pp. 513-4; XX, p. 394.

67. *Anais* cit., IV, pp. 441ss.; VI, pp. 387ss. O texto de sua emenda, também subscrita pelo deputado Negrão de Lima, era o seguinte: “Os municípios serão autônomos, com as limitações estipuladas nas constituições estaduais e ditadas pelo interesse social”.

68. “Organizados (os municípios) sob o signo da “autonomia” absoluta, verificou-se que, no terreno em que ela devera ser a mais ampla e afirmativa, a saber, como fonte de vida política e cívica, aí foi o município, muitas vezes, absorvido pelo Estado, ou antes, pelas máquinas políticas que detinham o poder, ao passo que, no capítulo da administração local, reinava o mais livre e puro arbítrio, isto é, a maior “autonomia”. [...] Assim, entre amigos e correligionários, presos pelos compromissos partidários, pelas afeições e pelo compadresco, era dirigida a administração municipal, sem apelo nem agravo para qualquer poder, porque a “câmara” era a orientadora de uma *entidade autônoma*, e os seus dislates e desmandos deveriam encontrar corretivo dentre os seus próprios membros, a ela sendo “estranho” o poder do Estado. [...] O município tinha, em suma, o máximo de arbítrio administrativo para um mínimo de liberdade política. Ora, a inversão dessa fórmula é o que cumpre tornar possível” (*Anais* cit., IV, pp. 442-3).

Já o prof. Basílio de Magalhães, em 1923, fizera observações semelhantes: “Não há, entretanto, quem desconheça que em Minas, como em todo o Brasil, a vida municipal se caracteriza por uma política centrípeta em contraste com uma administração centrífuga” (*O município em Minas Gerais*, p. 9).

69. Gabriel Passos: “Por outro lado, estabeleceu-se um laço de interesse entre as organizações políticas municipais e a dominante no governo do Estado, que impedia ao município tornar-se núcleo de vida cívica ou política” (*Anais*, cit., IV, p. 443).

70. Ver cap. III, no V.

71. Ver cap. IV, no IX.

72. Constituição de 1934, art. 13, § 3º: “É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à administração municipal e fiscalização de suas finanças”.

73. *Anais*, respectivamente IV, p. 449, X, pp. 415 e 591.

74. *Anais*, respectivamente XVII, p. 317; XVIII, p. 362, emenda 1.478.

75. *Anais*, XX, p. 409.

76. *Anais*, respectivamente, XVIII, p. 303, e XX, p. 409. Referia-se, neste trecho, às emendas supressivas no 306, de Lino de Morais Leme (*Anais*, XVIII, p. 345), e no 1.088, de Augusto Viegas e Mário Marques (*Anais*, XVIII, p. 355).

77. *Anais*, XX pp. 414 e 415.

78. *Anais*, XX p. 411.

79. *Anais*, XX p. 395 (Fernando de Abreu, Vieira Marques); p. 371 (João Vilasboas); p. 405 (Acúrcio Tôrres); p. 409 (Cunha Melo), e ainda pp. 415ss. e 455.

80. *Anais*, XX, pp. 373 e 375.

81. Orlando M. Carvalho: “Na realidade, tais repartições transformaram-se em armas políticas colocadas ao alcance dos detentores do poder” (“Política constitucional do município”; no mesmo sentido, *Política do município*, p. 121).

82. Arts. 19, no V, e 13, § 4º.

83. “Art. 17, letra a, com as exceções do art. 6, no V.

84. Art. 13. O governador de Minas ficou praticamente equiparado aos interventores.

85. Art. 32, 33, no 14, 34 e 35.

86. A Comissão foi organizada em portaria ministerial, autorizada pelo art. 54 do decreto-lei no 1.202, de 1939.

87. Art. 17, *d* e *f*; sobre os recursos, cf. portaria no 2.083, de 12-6-1939, do Ministro da Justiça.

88. Contudo, durante o Estado Novo, diversos livros e numerosos artigos em revistas e jornais sustentaram que a Carta de 10 de novembro havia revigorado o município.

89. Com as restrições examinadas no cap. 3.

90. Constituição de 18 de setembro, art. 28.

91. Ver o resumo dos debates em José Duarte, *A Constituição Brasileira de 1946*, I, pp. 525 a 528.

92. "Quando o município goza de ampla liberdade na organização dos seus serviços e nos seus atos de administração, em tudo, enfim."

93. Art. 24.

94. Art. K.

95. Arts. 146, 141 e 144.

96. Art. 22. Cf. José Duarte, op. cit., pp. 482 a 489. A Constituição atual também permite a intervenção estadual nos municípios por motivo de impontualidade (art. 23) e exige autorização do Senado para seus empréstimos externos (art. 63, II).

97. Sobre os aludidos suprimentos da receita municipal, cf. capítulo 4, "O aumento das rendas [...]". A aplicação da receita proveniente da tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos (Constituição, art. 15, § 2^o), que foi a princípio objeto da lei no 22, de 1947, está regulada na lei no 302, de 13-7-1948. Os arts. 5o e 7o definem as obrigações, respectivamente, dos Estados e Distrito Federal e dos municípios, instituindo um sistema de fiscalização dos órgãos municipais incumbidos do serviço rodoviário pelos estaduais, e destes pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem. Está prevista, no art. 8o, a celebração de um convênio no qual outras obrigações serão estabelecidas. O objetivo principal do sistema adotado é entrosar as rodovias municipais e estaduais no Plano Rodoviário Nacional. A inobservância das prescrições legais importará retenção da cota destinada à entidade faltosa (arts. 11 e 12).

Quanto à percentagem da receita do imposto de renda destinada aos municípios (Constituição, art. 15, § 4o), foi promulgada a lei no 305, de 18-7-1948, a qual, entretanto, não define o que sejam "benefícios de ordem rural", limitando-se a impor a cada município a obrigação de enviar relatório ao Congresso Nacional e ao Ministério da Fazenda sobre a aplicação daquela receita, "para comprovação de que foi observada" a exigência constitucional. A propósito do citado preceito da Constituição vigente, assim se expressou o presidente Dutra, em sua mensagem de 1948: "Estabelecida, como foi, uma restrição — de ordem constitucional — à livre disposição do que for entregue pela União a cada Município —, parece-me ter o Congresso autoridade para fazer fiscalizar o seu cumprimento. Para esse fim, lembro a possibilidade de serem utilizadas... as delegações do Tribunal de Contas, junto às Delegacias Fiscais do do Tesouro Nacional, e o sistema do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística" (*Diário do Congresso* de 15-3-1948, p. 1701).

98. Quando se votava a Constituição atual, "um ilustre representante paulista" disse ao jornalista Murilo Marroquim que alguns dos nossos municípios talvez ficassem "ensandecidos com a fortuna a bater-lhes regularmente às portas", E comentava o cronista: "Cumpre à União estar apta a oferecer a esses municípios o seu apoio técnico e sua constante assistência fiscalizadora, no sentido de que as novas rendas não sejam desbaratadas sem resultados salutares" (*O Jornal*, 15-8-1946). Cf. também Oto Gil, entrevista a *O Jornal* de 7-6-1946 e Afonso Almiro, *A Constituição e o Código Tributário Nacional*. Este último pleiteia um "código fiscal único" para o Brasil, tais as dificuldades que emergirão do sistema de partilha de tributos instituído pela Constituição vigente. Cumpre acrescentar que a Constituição de 1946, no art. 5o, XV, *b*, dá competência legislativa à União para estabelecer "normas gerais de direito financeiro".

99. Constituição de 1937, art. 29. Cf. Frederico Herrmann Jr., *Funções específicas dos municípios*, cap. IV; Arquibaldo Severo, *O moderno município brasileiro*, cap. II, no 13. O silêncio da Constituição vigente não impede a providência.

100. Orlando M. Carvalho "A vitalidade da tradição municipal"; *Política do município*, p. 113; *Problemas fundamentais do município*, p. 52.

101. Diversas constituições estaduais já preveem a associação de municípios para fins administrativos comuns, como as de São Paulo, Minas, Bahia, Paraíba, Mato Grosso etc.

102. Orlando M. Carvalho, *Política do município*, pp. 139ss.

103. Expondo, na Câmara, o programa do Gabinete de 7 de junho, disse o Visconde de Ouro Preto que era o do seu partido. Seus planos de descentralização, assim os enunciou: "Plena autonomia dos municípios e províncias. A base essencial desta reforma é a eleição dos administradores municipais e a nomeação dos presidentes e vice-presidentes de província, recaindo sobre lista organizada pelo voto dos cidadãos alistados". Antecipando, depois, a ordem de prioridade dos problemas, considerou ele "imprescindíveis e mais urgentes o alargamento do voto e a autonomia das províncias, concedendo ao município neutro governo e representação próprios, como reclamam sua população e riqueza" (*Anais*, sessão de 11-6-1889).

104. "A autonomia dos municípios era o *paliative* que o Império oferecia nos seus últimos arrancos; e tal era a convicção de que servia mais à causa monárquica do que às aspirações republicanas, que Ouro Preto pôde responder à increpação de estar servindo aos ideais revolucionários, dizendo que, pelo contrário, estava salvando a Monarquia" (Castro Nunes, *Do estado federado*, p. 68).

105. "O federalismo resume o mais largo trecho de nossa história política — opina Levi Carneiro. É o objetivo constante, inevitável, de toda a nossa evolução política de quatro séculos. É a preocupação dominante do país — retardada, dissimulada, sufocada — e, afinal,

satisfeita" ("O federalismo", p. 197).

106. Carvalho Mourão, sustentando que os elaboradores do Ato Adicional, para serem coerentes, deveriam ter ampliado as franquias municipais, sugere: "Assim não o entenderam os legisladores de 1834 movidos quiçá pelo propósito de conservarem em suas províncias, onde politicamente imperavam, as rédeas do meneio das câmaras, que eram máquinas de manipulação das eleições" (op. cit., p. 316).

"Em toda esta tendência absorvente dos amigos da centralização — escrevia Domingos Jaguaribe, em sua obra de 1897 —, se percebe o desejo de reduzirem os municípios a meros agentes da política para obedecerem às chapas que se organizam no centro" (*O Município e a República*, vol. 3o, p. 65).

Nestor Duarte, depois de afirmar que a tendência centralizadora da Constituição imperial adotou "a autonomia do município contra a hegemonia das províncias", que o Ato Adicional operou em sentido inverso, atribuindo "maior autonomia às províncias, em detrimento do município", e que a reação centralizadora de 1840 voltou a prestigiar o município contra a província, observa: "Na Carta de 10 de Novembro de 1937, a questão ressurge, dentro dos mesmos termos e do mesmo espírito dialético, com as restrições que ela impôs ao regime federativo, que a república nos dotou, para deslocar, por isso mesmo, o eixo originário da representação política para os municípios" (op. cit., p. 214).

Estas observações não nos parecem de todo procedentes. Se é verdade que o Ato Adicional não melhorou e sob alguns aspectos piorou a situação dos municípios, não é exato que a Constituição de 1824 e a reação de 1840 tenham favorecido as comunas. Estas sempre foram os filhos enjeitados da política imperial: embora oscilasse a tutela entre o centro e as províncias, os municípios, numa e noutra situação, continuavam submetidos. Ouro Preto resumiu a situação das câmaras, em 1882, com estas palavras: "sem iniciativa, sem recursos e sem autoridade" (op. cit., p. 86). Na expressão de Levi Carneiro, o municipalismo do Império foi "deficiente, acanhado, ilógico. Nenhum princípio seguro o orientava ou restringia. Nenhum texto legal o consagrou" (*Problemas municipais*, pp. 73-4). No regime de 37, por outro lado, é preciso não esquecer que todos os prefeitos eram de livre nomeação dos governadores. O fato de participarem os municípios, como unidades, na composição do colégio eleitoral do presidente da República (o que, aliás, não chegou a ser posto em prática) não deslocaria de modo algum o "eixo originário da representação política". A influência que os prefeitos sempre exerceram, sobre os eleitores, na eleição direta do presidente, continuaria a pesar na eleição indireta. É evidente que a autonomia estadual foi diminuída na Constituição de 37, mas não em favor dos municípios, cuja situação ficou pior, e sim em proveito exclusivo da União, com a inconsequência, já apontada, de se permitir aos governadores a livre nomeação e demissão dos prefeitos.

107. V. capítulo 6, "A falibidade das eleições [...]".

3. ELETIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

1. Sobre os *prefeitos* criados por algumas províncias, após o Ato Adicional, cf. no III deste capítulo e no II do cap. V.

2. Ver "O Judiciário [...]", neste capítulo.

3. Eneias Galvão, fundado em outros, informa que o ouvidor geral (na vigência das Ordenações Filipinas) iniciou o serviço de correição em S. Vicente, reduzindo os cargos do conselho a um juiz ordinário e dois vereadores, servindo um como provedor e outro como tesoureiro (op. cit., p. 326).

Entre os oficiais eleitos pelos "homens bons", as Ordenações aludiam a "Juiz e Escrivão dos Órfãos, onde se costuma havê-los por eleição", aos "Juízes dos hospitais, nos lugares, onde houver juízes per si" e ainda a "quaisquer oficiais que por eleição se costumam fazer".

Os juízes ordinários eram substituídos pelo vereador mais velho (Pedro Calmon, "Organização judiciária", p. 83; Ord. 1. I, t. 65, § 4o; prov. de 27-10-1819).

4. Consulte-se Cortines Laxe, op. cit., pp. XV e XVI. Caio Prado Jr. informa que, entre outros, o escrivão e o síndico eram nomeados pela câmara, esclarecendo que o governador costumava nomear o escrivão (*Formação do Brasil contemporâneo*, pp. 315 e 316). Também Cândido Mendes declara que o escrivão era primitivamente nomeado pela câmara, direito que o poder real foi continuamente usurpando (op. cit., nota 1 ao 1. I, t. 71). Aqui, como em outros pontos, as divergências devem explicar-se pelo fato de não serem as Ordenações uniformemente seguidas em todo o país. Sobre as atribuições dos oficiais e funcionários aludidos, cf. cap. II, no II, e cap. V, no I.

5. Op. cit.; nota 3 ao 1. I, t. 66, § 28.

6. Op. cit. nota 1 ao 1. I, t. 67, § 6.

"Os homens bons e as pessoas do povo que podiam votar, eram pelos corregedores, ou juízes a quem incumbia presidir as eleições, qualificados em cadernos, onde se escreviam os seus nomes com todas as indicações necessárias para verificar-se a idoneidade, exigida pelas leis, forais e costumes (Alvará cit., 12-11-1611). Não eram qualificados os mecânicos, operários, degredados, judeus e outros que pertenciam à classe dos peões (Prov. de 8-5-1705) (Cortines Laxe, op. cit., p. XIX, nota 3). Quanto aos mercadores, Ver cap. II; nota 24.

7. Pelas cartas de doação deviam os donatários superintender, "por si ou por seu ouvidor, na eleição dos juízes e oficiais, alimpando as pautas, e passando carta de confirmação aos eleitos, que servirão em seu nome" (J. F. Lisboa, op. cit., II, p. 135). Pelo regimento de 1628, o ouvidor geral, quando estivesse "em qualquer capitania", devia informar-se "acerca das câmaras, de como se fazem as eleições delas e o mais que importa a boa governança, provendo nisso *desde logo* se o julgar conveniente, e ouvido o governador" (J. F. Lisboa, op. cit., II, p.

164).

Depois de resumir o processo de eleição dos oficiais das câmaras segundo as Ordenações, assim se exprime Eneias Galvão: "Manifesta a impossibilidade de semelhante prática na fundação das capitanias, a primeira investidura dos cargos eletivos provém muito naturalmente da livre escolha dos governadores" (op. cit., p. 327).

Cândido Mendes esclarece que o processo eleitoral-descrito no texto foi parcialmente alterado pelo alvará de 12-11-1611 e pelo prov. de 8-1-1670 (op. cit., nota 1 ao 1. I, t. 67). Sobre "pelouros", ver Cândido Mendes, op. cit., nota 2 ao 1. I, t. 65, § 15.

"Qualquer do povo" — diz Cortines Laxe — "podia impugnar a eleição mediante embargos ou agravo, sem efeito suspensivo" (op. cit., p. XXI).

8. L. I, t. 67, § 6.

9. L. I, t. 67, § 10. J. F. Lisboa cita o alvará de 23-3-1688, que isentou "os senhores de engenho de servirem nas câmaras, atenta a necessidade da sua assistência nos mesmos engenhos" (op. cit., II, p. 190).

10. L. I, t. 67 § 9. Em tais eleições não era necessária a assistência de juiz (prov. de 27-10-1819).

11. "E os Juízes haverão Carta de confirmação, para usarem de seus Ofícios, dos Corregedores das Comarcas,... ou dos nossos Desembargadores do Paço" (Ord., 1. II, t. 45, § 2^o; cf. 1. I, t. 3, § 4º; t. 67, § 8º). Caio Prado Jr. informa que também a eleição do procurador dependia de confirmação (*Form. do Bras. Cont.*, pp. 313-4 e 315).

12. "Um dos maiores golpes desferidos nas franquias locais foi a introdução dos *juízes de fora* no Brasil em substituição dos *juízes ordinários* de eleição popular. Além de suas funções jurisdicionais, cabia aos juízes a presidência das câmaras. É em 1696 que são criados os primeiros juízes de fora de nomeação do rei: na Bahia, no Rio de Janeiro e em Pernambuco, isto é, nas três principais vilas da colônia." (Caio Prado Jr., *História econômica do Brasil*, p. 60).

Segundo Rocha Pombo, os ouvidores de comarca e os juízes de fora "eram quase sempre os tiranetes mais inexoráveis e desafrontados" (op. cit., v, p. 433).

"O fim principal da sua criação (dos juízes de fora) foi a usurpação da Jurisdição para o Poder Régio, dos juízes territoriais, o que pouco a pouco se foi fazendo, com gravame das populações, à [*sic*] quem a instituição sempre pareceu, e foi obnóxia..." (Cândido Mendes, op. cit., nota 1 ao 1. I, t. 65).

"Os substitutos do Juiz de Fora — esclarece o mesmo autor — nas Câmaras assim organizadas eram os Vereadores, graduados, não pela votação, mas pela idade, e eram chamados *juízes pela Ordenação,* e não Ordinários. Traziam por isso varas brancas, e não vermelhas como os Juízes Ordinários, tendo a mesma alçada, e percebendo os mesmos emolumentos como os Juízes de Fora" (Nota 1 ao 1. I, t. 67). Sobre a substituição do juiz de fora pelo vereador mais velho, cf. alvará 17-11-1716, em J. F. Lisboa, op. cit., II, p. 166.

Em relação à Bahia, informa Vilhena que o presidente do Senado da Câmara era "sempre o Juiz de Fora do Cível, e na sua falta o do Crime, ou, Órfãos" (p. 77).

13. Op. cit., nota 1 ao 1. I, t. 67. Às vezes eram mandados ouvidores e juízes de fora para presidirem às eleições em certos municípios, conforme dá notícia Cortines Laxe (op. cit., p. VIII da 1ª ed.)

14. "Na Bahia... nesta época (refere-se ao final do século XVII) deixaram os vereadores de ser eleitos, passando a ser escolhidos por nomeação régia" (Caio Prado Jr., *História econômica do Brasil*, p. 60).

Exemplo curioso é a provisão do conde de Atouguia, governador-geral do Brasil, de 24-11-1655, relativa à luta dos Pires com os Camargos em São Paulo. Entre outras medidas adotadas para compor a disputa, lê-se nesse documento: "Hei por bem e serviço de Sua Majestade que daqui em diante sirvam na Câmara da dita vila tanto oficiais de um bando como de outro, para que com esta igualdade cessem as inquietações que a de não haver, se acenderam naquele povo, e a eleição se fará da maneira seguinte: chamar o Ouvidor da Capitania com o escrivão daquela vila, na forma da Ordenação, os homens bons e povo dela ao Conselho, e lhe requererá que nomeie cada um seis homens para eleitores, três do bando dos Pires e três dos Camargos (não sendo os cabeças dos bandos, antes os mais zelosos e timoratos) e tanto que todos os votos forem tomados, escolherá para eleitores de cada bando os três que mais votos tiverem. Estes seis farão apartar em três partes um Pires com um Camargo e lhe ordenará que façam seus três róis como é estilo, a saber: seis para juízes, três de um bando e três de outro, e um neutral, e três para procurador do Conselho, um Pires e um Camargo, e um neutral, assim se usará para os mais ofícios, se os houverem na Câmara etc. etc." (*apud* Costa Pinto, "Lutas de famílias", p. 86).

No relatório do marquês do Lavradio, de 19-6-1779, lê-se este trecho: "Como as leis de S. M. têm notabilizado os comerciantes, destes escolhi para Vereadores, nomeando-lhes sempre por companheiro um dos melhores da terra. [...] Foi o meu sistema. [...], em primeiro lugar, assentar tudo o que podia contribuir para felicidade, sossego e conservação destes povos e deste Estado, que me estava incumbido, a mim me pertencia, e tinha jurisdição para meter a mão em todas as repartições, e providenciar como entendesse ser mais próprio a conseguir aqueles fins. Sobre o governo da Câmara deixar o Presidente e Vereadores governarem como lhes competia, vigiando sobre as desordens, e quando as havia, escrevendo à mesma Câmara, determinando o que me parecia deviam praticar, e que era mais conforme às suas obrigações; porém estas minhas determinações dirigidas à mesma Câmara, ou insinuadas a ela, eram mandadas executar pela mesma Câmara em seu nome" (*apud* Armitage, *História do Brasil*, pp. 342 e 345).

15. "Até então o que havia entre nós era o município português, transplantado para cá." (*Do estado federado*, p. 42. O autor cita a este propósito o estudo de Carvalho Mourão.)

16. A *Lei Saraiva*, de 1881, aumentou o número dos vereadores: no município da Corte para 21; nas capitais da Bahia e Pernambuco para 17; nas capitais do Pará, Maranhão, Ceará, Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo e São Pedro do Rio Grande do Sul para 13; nas capitais das demais províncias para 11 (art. 22, § 5o).

17. Eleitores paroquiais, ou de primeiro grau.

18. As leis eleitorais de 1855 e 1860 não alteraram o processo de eleição dos vereadores nem os requisitos do alistamento e da elegibilidade.

19. *Eleitor* era o cidadão eleito pelos votantes nas eleições primárias, para votar nos colégios eleitorais (eleições secundárias). Os requisitos para ser eleitor estavam definidos no art. 94 da Constituição.

20. Sobre outros pormenores da legislação eleitoral brasileira, cf. cap. 6.

21. Carneiro Maia, que nos informa do assunto, opina: "Posto se tenha entendido que eles podem ser suspensos por ato dos presidentes, segundo a lei de 3 de outubro de 1834 que no art. 5o, § 8o, lhes deu essa faculdade em relação a *quaisquer empregados*, cremos que nesse número não deviam entrar os vereadores, assim como fora repugnante compreender o tribunal do júri, os colégios eleitorais, e as assembleias de paróquia. A prova de que a lei sofre restrições hábeis em sua latitude aparente está no Aviso de 29 de janeiro de 1844 que isentou de semelhante suspensão os membros das relações, e os tribunais superiores" (op. cit., p. 249).

22. Veja-se Rui Barbosa (*Comentários à Constituição Federal Brasileira*, V, pp. 84ss. e 131ss.), que defendeu a constitucionalidade da medida e sua conveniência como fator de assimilação dos imigrantes.

23. "Em alguns Estados (Bahia, Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais) faculta-se aos estrangeiros não naturalizados o sufrágio nas eleições municipais, uma vez preenchidos os requisitos que estabelecem as constituições e leis eleitorais respectivas. O problema constitucional não é estreme de dúvidas" (*As constituições estaduais*, I, p. 49).

24. "A determinação de um território sem a denominação de município para sede do governo, pois, ao contrário seria abroquelado pelo art. 68 [da Constituição de 1891], é uma medida francamente constitucional" — opinava Nélson Campos, em *O município autônomo e a capital do estado federado*, p. 15.

25. *Probl. Mun.*, pp. 106-7, cf. também Castro Nunes, *As constituições estaduais*, pp. 163-5.

26. Respectivamente, arts. 13, I; 26, a; 28, I.

27. Cf. cap. 2, "Apogeu [...]".

28. Art. 211.

29. Arts. 167 e 168. A Lei Saraiva, de 1881, tendo elevado o número de vereadores das Câmaras das capitais, determinou que teriam presidente e vice-presidente eleitos pelos vereadores (art. 22, § 5o). Castro Nunes, referindo-se à lei de 1828, que, na conformidade da Constituição, mandava fosse presidente o vereador mais votado, escreveu: "Mais tarde o presidente da Câmara passou a ser tirado da mesma por eleição entre os vereadores com violação do dispositivo constitucional" (*Do estado federado*, p. 167). É provável que o autor se tenha referido à *Lei Saraiva*, mas não temos elementos para verificar o acerto da generalidade da sua afirmação.

30. Carneiro Maia, op. cit., pp. 195 e 196.

31. "Foram estas audazes reformas de Pernambuco, que consternaram os tímidos conservadores da assembleia geral: já em 1836 a câmara dos deputados era chamada a revogar essas leis, filhas legítimas do ato adicional, consequências lógicas do sistema adotado" (Tavares Bastos, op. cit., p. 169). Essa revogação não foi geral. Ainda em 1838 algumas câmaras de São Paulo pleiteavam a supressão dos prefeitos, fazendo idêntica exigência os revoltosos do Maranhão em 1839 (cf. cap. V; nota 41).

32. Ver os projetos em Ouro Preto, op. cit.; Carneiro Maia; op. cit. pp. 251-8.

33. No Estado do Rio (até à reforma de 1920) e no Rio Grande do Norte, as funções executivas eram exercidas pelo presidente da câmara. No primeiro, também havia prefeitos, de livre nomeação e de missão, em certos municípios. Em Minas (lei de 1891), as funções executivas eram exercidas ou pelo presidente da câmara, expressamente eleito pelo povo com mandato cumulativo, ou por um cidadão estranho àquela corporação, escolhido especialmente para o cargo em eleição direta. A própria câmara é que decidia, no último ano da legislatura, pela modalidade a ser adotada no triênio seguinte. A partir de 1903, a função executiva foi uniformemente confiada ao presidente da câmara, eleito pelos vereadores por tempo igual ao do mandato destes. Em alguns Estados havia também Executivo distrital, com a denominação de *subprefeito* (São Paulo), *administrador* (Bahia), *subintendente* (Rio Grande do Sul) etc. Para conhecimento das peculiaridades, cf. as leis de organização municipal reproduzidas em Castro Nunes, *Do estado federado*; cf. também Felisbelo Freire, *As constituições dos estados*, pp. 211ss. e passim.

34. A. de Roure, *A constituição republicana*, II, pp. 204ss.

35. Id., ibid., p. 207.

36. Id., ibid., pp. 207 e 208.

37. Id., ibid., p. 208. Outra particularidade da emenda Meira de Vasconcelos era o poder de auto-organização que conferia aos municípios: "Os municípios *organizar-se-ão* de acordo com as Constituições dos Estados respectivos, observadas as seguintes bases..." (Cf. Barbalho, op. cit., p. 282).

38. Id., ibid., p. 211.

39. Segundo Castro Nunes, a lei cearense no 764, de 12 de agosto de 1904, que revogou a lei no 588, de 24-6-1900, e restabeleceu o art. 7o

da lei no 264, de 26-9-1895, tornou todos os intendentes (denominados *prefeitos* por força da lei no 1190, de 5-8-1914) de nomeação do governador do Estado (*Do estado federado*, p. 350, nota 3). Segundo se lê na mesma obra (p. 369), todos os prefeitos e subprefeitos da Paraíba também eram "de livre nomeação e demissão do presidente do Estado" (art. 3º, II, da lei 424, de 28-10-1915). A lei baiana no 1.102, de 11-8-1915, estatuía, para todo o Estado: "o intendente será de nomeação do Governador, com aprovação do Senado". Logo a seguir, no texto, transcrevemos parte da defesa oral em que Rui Barbosa, no Supremo Tribunal, sustentou sem êxito a inconstitucionalidade dessa lei. Levi Carneiro refere-se à nomeação de intendentes provisórios no Rio Grande do Sul (*Problemas municipais*, p. 98).

40. V. cap. II; nota 52 e o texto correspondente.

41. Comentários, vol. V, p. 74.

42. Calógeras, *Estudos históricos e políticos*, p. 462. A proposta regulava também a intervenção nos municípios por motivo de desordem nas suas finanças.

43. Cf. Levi Carneiro, *Propostas municipais*, pp. 70ss., especialmente o trecho à p. 87; Castro Nunes, *Do estado federado*, pp. 173ss., especialmente pp. 187-190; Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição*, p. 711, nota 11; Mendonça de Azevedo, op. cit., pp. 313ss.

44. V. cap. II; nota 63.

45. Art. 13, no I e § 1º.

46. *Anais* (1934), XX, p. 413.

47. Arts. 87 a 90, especialmente art. 88, 2ª parte.

48. *Anais,* IV, p. 441. Ver o texto da emenda no cap. II; nota 67.

49. Emenda no 701, *Anais*, IV, p. 448.

50. Concretizando o argumento, assim dispunha o substitutivo Cunha Melo: "Nos Municípios, onde estejam instalados os governos estaduais, bem assim onde exista estação hidromineral e naqueles que obtiverem garantia de empréstimo ou auxílio financeiro do Estado, o Executivo municipal poderá ser escolhido por nomeação daqueles governos" (*Anais*, X; p. 415). A Comissão Constitucional reduziu os casos de nomeação "O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da capital, bem como naqueles onde o Estado custeie serviços municipais, garanta empréstimos públicos ou construa ou administre estabelecimentos hidrominerais" (substitutivo de 8-3-1934, art. 127, § 2^o, *Anais*, X, p. 591; o processo de trabalho da Comissão vem descrito no mesmo volume, p. 558, *in fine*).

51. *Anais*, XVIII p. 301.

52. Id., ibid., p. 301.

53. Carta de 1937, art. 27.

54. Art. 28, I. Em face dos termos amplos do art. 134 ("O sufrágio é universal e direto..."), parece vedada a eleição indireta dos prefeitos, que a Constituição de 1934 permitia. Entretanto, Pontes de Miranda, tendo em consideração (ao que se presume) somente o art. 28, I, sustenta que os Estados podem permitir a eleição dos prefeitos pelas câmaras (*Comentários à Constituição de 1946*, vol. I, p. 479).

55. Art. 28, § 1º.

56. Art. 28, § 2^o. Para os efeitos desta disposição constitucional, a lei no 121, de 22-10-1947, declarou bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país os seguintes municípios: Manaus (Amazonas), Belém (Pará), Natal (Rio Grande do Norte), Recife (Pernambuco), Salvador (Bahia), Niterói e Angra dos Reis (Rio de Janeiro), São Paulo, Santos e Guarulhos (São Paulo), Florianópolis e São Francisco (Santa Catarina), Porto Alegre, Rio Grande, Santa Maria, Gravataí e Canoas (Rio Grande do Sul) e Corumbá (Mato Grosso).

A citada disposição constitucional resultou, originariamente, da emenda do deputado Artur Bernardes (José Duarte op. cit., I, p. 529). Segundo opinião corrente na ocasião, fora ela motivada pela força eleitoral que os comunistas, na eleição de 2 de dezembro, demonstraram possuir em certas cidades, notadamente Santos, Recife e Natal. Parece realmente que as necessidades da defesa do país não foram o motivo determinante da inovação constitucional, porque a influência de um prefeito eletivo fica praticamente anulada, em tempo de guerra ante os extensos poderes da autoridade militar. Além disso, se o motivo declarado fosse o preponderante, os prefeitos de tais cidades não deveriam ser nomeados pelos governadores dos Estados, mas pelo presidente da República, ou por algum órgão militar de alta categoria.

57. Projeto primitivo, art. 126, parágrafo único.

58. Do ponto de vista da eletividade, não é, portanto, acertada a afirmação de Geraldo Campos Moreira, segundo a qual a Constituição de 1946 definiu a autonomia municipal "em bases tão amplas como nunca tivemos nas nossas demais Constituições" (op. cit. p. 92).

59. Cf. José Duarte, op. cit., I, pp. 525 e 527.

60. Constituição de 91, art. 65, no 2, c/c art. 34, no 21.

61. Domingos Velasco (Anais de 1934, II, p. 298) refere-se ao "fenômeno brasileiro de eleições estaduais e federais fraudulentas e eleições municipais renhidas e verdadeiras".

62. *Do estado federado*, p. 156.

63. Ac. no 600, de 24-1-1912, do Sup. Trib. Fed., *apud* Castro Nunes, ibidem.

64. Ministro João Mendes, ac. de 27-9-1920, *apud* Castro Nunes, *As constituições estaduais,* p. 160.

65. Castro Nunes, *Do estado federado*, p. 156, nota 4-A; *As Constituição Est.*, p. 161.

66. *Apud* Castro Nunes, *As constituições estaduais*, p. 161.

67. *Do estado federado*, p. 161.

68. *Probl. Mun.*, pp. 154-156.

69. Outras informações sobre a evolução do regime eleitoral brasileiro encontram-se no cap. 6.

70. "A interpretação do art. 68" da Constituição de 91 "visa principalmente indagar se nele sobrevive a cláusula da "eletividade da administração local". Tem sido esse entre nós o problema de maior interesse em matéria de autonomia municipal. [...] Entre nós, como já dissemos em outro capítulo, tem sido esse (a designação do Executivo municipal) "depois da República o aspecto mais debatido na conceituação da autonomia municipal" (Castro Nunes, *Do estado federado*, pp. 86 e 176).

71. *Problemas municipais*, pp. 99ss. Ver cap. II; nota 61.

72. "Emancipar o Executivo municipal da servidão política a que ele se acha sujeito é criar, ao lado de um órgão essencialmente político, como a assembleia municipal, um órgão administrativo, em que as preocupações e a competência políticas cedem o lugar à competência e às preocupações de ordem técnica. [...] Como órgão técnico, o Executivo deve organizar-se independentemente do critério de representação política, pois que se não concebe a competência técnica sujeita à lei da maioria, cuja idoneidade só se pode reconhecer no domínio pura ou especificamente político" (*Antecipações*, p. 63).

73. Levi Carneiro também qualifica o prefeito de técnico (*Problemas municipais*, p. 117). No mesmo sentido, Herrmann Jr. (*Funções específicas dos municípios*, p. 40) e outros, refletindo tendências alienígenas.

74. "Jungidos à situação das políticas" não somente locais, mas também estaduais e federais, são invariavelmente os prefeitos nomeados. Se o jugo às "políticas locais" é impedimento para que cobrem impostos, com justiça, "os prefeitos eleitos, o mesmo impedimento subsistirá para o caso dos prefeitos nomeados, porquanto as nomeações recaem sempre em cidadãos com ligações partidárias locais, ou então em indivíduos que tais ligações pretendem criar" (Pedro Aleixo, "Autonomia municipal").

75. Já dizia Rui Barbosa, no Supremo Tribunal, falando da supressão dos prefeitos eletivos: "Isso para quê, senhores juízes? Para confiar esses lugares a honrados administradores? a cidadãos prestantes? a homens capazes? aos bons varões de cada localidade? Não: para assentar nas intendências ou prefeituras os mais servis instrumentos da máquina eleitoral, os compadres locais das oligarquias e sátrapas, os moços de servir dos nossos Governadores" (*Comentários à Constituição*, vol. v, p. 74). Também testemunhava Pedro Lessa: "Mas, o que é certo, e todos os dias, a todos os instantes, se verifica ruidosamente, é que as nomeações feitas pelo Estado, como as da União, não oferecem melhores seguranças de idoneidade moral e de capacidade intelectual que as do municípios" (*Reforma constitucional*, pp. 76 e 77).

76. Em virtude de sua ascendência sobre as câmaras é que o deputado Fábio Sodré qualificava os prefeitos, inclusive os eletivos, de ditadores municipais (*Anais* de 1934, XX, pp. 400 e 401).

77. Decreto-lei no 8.188, de 20-11-1945: "Art. 1o — São afastados do exercício de seus cargos, desde a data da presente lei até 3 de dezembro do corrente ano, todos os Prefeitos municipais, que eram no mês de outubro último, membros de diretórios locais de partidos políticos. Art. 2^o — Os juízes de direito vitalícios responderão pelo expediente das prefeituras nos municípios, sedes de comarcas ou termos, e indicarão pessoas idôneas para responder, sob sua superintendência, pelo expediente nos demais municípios das mesmas comarcas ou termos".

78. Entre os dispositivos das novas Constituições estaduais declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, incluía-se a exigência de aprovação da Assembleia Legislativa para a nomeação de prefeitos (Ceará, São Paulo) e a permissão de serem destituídos pela Assembleia prefeitos já em exercício (Piauí) (cf. Mensagem presidencial, no *Diário do Congresso Nacional* de 16-3-1948, pp. 1702-3). Nos Estados referidos, estava o governador em luta com a maioria da Assembleia, e esta procurava retirar ao adversário a importante arma da nomeação de prefeitos.

79. "Devemos, pois, reagir contra esses dois preconceitos do velho idealismo republicano: o preconceito do poder das fórmulas escritas e o preconceito das reorganizações políticas só possíveis por meios políticos" (*O idealismo da Constituição*, p. 116).

80. Art. 24.

81. Art. 72.

82. *Anais*, XII, p. 240.

83. "Todas as prerrogativas das unidades federativas, no regime, acham-se subordinadas ao ritmo da ideia nacional. O conceito de autonomia não promana do pensamento de aparelhar os Estados para a defesa de interesses particularistas, em oposição aos imperativos supremos do bem da nação... A ação antes e acima de tudo, mesmo porque sem ela não teria sentido a existência dos Estados" (Francisco Campos, *O Estado Nacional*, pp. 36 e 97. Cf. também cap. II; nota 106.)

84. *Reforma constitucional*, pp. 65-69.

85. O preconceito de que a lei pode mais que a realidade econômica e social está tão arraigado entre nós, principalmente entre os juristas, que espíritos seminentes, como é o caso de Castro Nunes e Levi Carneiro, não deixam de lhe pagar certo tributo.

Assim, o primeiro, ao defender a tese da nomeação do prefeito, argumentou que suas funções legais são muito menos extensas que a da câmara, porque sua atividade executiva pressupõe a regra traçada pelo órgão deliberativo. E acrescentava: "Se as Câmaras se anulam à vontade dos prefeitos, o fato, peculiar ou não à política brasileira, será derivado da natureza das coisas... Mas não deve ser por ele

responsabilizada a lei; porque para esta quem administra o município, não é apenas o Executivo, mas também, e principalmente, o Conselho, que delibera” (*Do estado federado*, p. 178).

O segundo, depois de se referir ao governismo das facções locais, que brigam entre si, mas seguem a mesma corrente política estadual ou federal, declara: “Assim é, em verdade — mas assim não deveria ser. Deveria ser o contrário. Tem de ser o contrário, se quisermos realizar o verdadeiro regime representativo” (*Problemas municipais*, p. 174).

86. *Comentários à Constituição*, vol. v, p. 66.

87. “Politicamente falando o interior é zero. O “coronelato” é coisa do passado” — escrevia Olímpio Guilherme, em 1944 (“O campo e a cidade”).

88. Aires da Mata Machado Filho, depois de afirmar que, durante a ditadura “o coronel legítimo, que mantém contato com o povo, que faz parte do povo [...] desapareceu”, observa: “Agora, o coronel retorna à sua função tradicional. Como anteriormente, comanda jagunços se preciso for, ataca ou se defende, como permitem as condições sociais do próprio meio. Nas suas mãos está o progresso da região, através de favores pagos a custa de votos” (op. cit.).

“Talvez — escreve Afonso Arinos de Melo Franco — esteja desaparecendo o nome do ‘coronel’ do interior; mas o seu tipo e a sua função social subsistem. E só desaparecerão com a transformação das condições de vida no mesmo interior” (*História e teoria do partido político no direito constitucional brasileiro,* p. 98).

4. RECEITA MUNICIPAL

1. *Formação do Brasil contemporâneo*, p. 315, nota 29.

2. J. F. Lisboa, op. cit., II, pp. 193 e 179-80.

3. Ord., l. I, t. 66, §§ 40, 41 e 43; t. 62, § 76; t. 58, §§ 43, 44 e 45.

O lançamento de fintas dependia de autorização superior, como se vê dos textos citados; cf. também os regimentos de governadores citados por J. F. Lisboa, op. cit., II, pp. 148 e 153. Informa Cândido Mendes que a lei de 1º de outubro de 1828 aboliu o lançamento de fintas pelas câmaras (op. cit., nota 6 ao 1. I, t. 66).

4. Segundo o costume da época, as rendas públicas eram geralmente arrematadas por particulares (cf. Caio Prado Jr., *Formação do Brasil contemporâneo*, p. 319). As câmaras prestavam contas aos provedores da comarca e tinham de exibir seus livros ao Des. do Paço, quando exigidos (Cortines Laxe, op. cit., p. XV).

5. Ord., 1. I, t. 62, § 67; t. 70, § 3º; Cândido Mendes, op. cit., nota 3 à disp. refer.; Max Fleiuss, *História administrativa do Brasil*, p. 36; Caio Prado Jr., *Formação do Brasil contemporâneo*, p. 315. Referindo-se ao lançamento de fintas, assim se expressava a ord. do 1. I, t. 66, § 40: “E porque muitas vezes as rendas do Conselho não bastam para as coisas, que os Oficiais das Câmaras são obrigados por seus Regimentos prover e fazer...”

6. J. F. Lisboa, op. cit., II, p. 180. Apesar disso, a escrita da mesma Câmara, em 1720 e 1731, acusava saldos postos a juros (op. cit., II, p. 179).

7. Quanto aos anos de 1808, 1809, 1812 e 1813, cf. *Revista do Arquivo Municipal*, vol. 24, p. 265; vol. 30, p. 199; vol. 42, p. 228; vol. 44, p. 323; vol. 52, p. 167.

8. Carta transcrita na *História administrativa do Brasil*, de Max Fleiuss, p. XVI. J. F. Lisboa informa que, em 1649, a junta geral de São Luís repeliu a proposta de um imposto sobre vinho e aguardente, “para não ficar fixo para o futuro, dizendo os cidadãos que antes queriam *dar esmolas*, cada um segundo as suas posses” (op. cit., II, p. 179). Referindo-se ao fato, informa Varnhagen que, em 1654, “deliberava a Câmara fazer executar os que, tendo prometido esmolas para sustentação do procurador que estava no Reino, as não tinham pago”. Em suas notas Rodolfo Garcia dá como fonte o próprio Lisboa (*História Geral do Brasil*, III, p. 205).

9. Carta cit., pp. XVI e XVII.

10. A. de Roure, *A Constituição Republicana*, I, p. 99.

11. Id., ibid., p. 101.

12. Id., ibid., pp. 99 a 101.

13. Art. 10 no v, c/c art. 13, alínea.

14. Arts. 42 a 45 e 72.

15. Arts. 42 e 44.

16. Arts. 72 e 73.

17. Op. cit., pp. 190 e 191, nota 3.

18. Na palavra de Carneiro Maia, se o regimento das câmaras fosse organizado com atenção ao progresso e às necessidades crescentes do futuro, dotando a municipalidade de meios próprios e independentes da administração superior, não estaria hoje o município a implorar da Província dotações ridículas para ter uma veia de água potável, alguns metros de rodagem, ou reparar um pontilhão insignificante. Na posse de melhores recursos desde sua reforma primitiva, nem as câmaras perderiam o que o tempo já houvesse

consagrado, e nem os inconvenientes do Ato Adicional pesariam tanto sobre a sorte dos municípios que, uma vez abastecidos de meios, teriam por compensada a tutela que os vexa em dobro no seio da penúria" (op. cit., p. 192).

19. Op. cit., p. 148. São palavras do visconde do Uruguai: "As nossas Câmaras Municipais são extremamente peadas. Compondo-se a sua receita em geral de alguns magros impostos, cujo produto em alguns lugares mal cobre a despesa com o pessoal indispensável, não podem lançar a menor finta para tal ou qual melhoramento local, nem fazer a mais pequena despesa, ainda mesmo de natureza obrigatória, sem a morosa autorização das Assembleias Provinciais, as quais, absorvidas em assuntos maiores, políticos e parlamentares, pouco curam de tais minuciosidades" (cit. por Prado Kelly, *Anais* de 1934, II, p. 401).

20. Visconde de Paranaguá, *Relatório* de 1883, p. 14. Um bom estudo sobre os impostos provinciais foi publicado, em 1883, por Sobreira de Melo.

21. Tavares Bastos, op. cit., p. 319.

22. M. Fleiuss, op. cit., p. 351.

23. Relatório cit., pp. 14 a 17.

24. Relatório cit., p. 15; Tavares Bastos, op. cit., p. 320.

25. A primeira edição de *A Província* é de 1870.

26. Respectivamente, pp. 336, 316 e 336.

27. "Em 1869 — escreve o mesmo autor — as províncias arrecadavam uma receita de 18.100 contos, e os municípios, em 1865, a de 2.668, montando toda a renda local a cerca de 21 mil contos. Mesmo com administrações exemplares, não poder-se-ia esperar grandes resultados de recursos manifestamente insuficientes para os serviços que mais importam à comodidade dos povos" (Op. cit., p. 308).

28. Paranaguá, *Relatório* cit., pp. 17 e 18. O projeto encontra-se à p. 145 do relatório assinado pelo barão de Paranapiacaba e demais membros da comissão e publicado em 1883.

Dando notícia de tais providências à Assembleia Geral, Paranaguá assim descrevia as restrições que pesavam sobre a autonomia provincial em consequência da imprescindível ajuda financeira do centro: "Mantinha-as o Governo Geral, por meio de suprimentos, em estado de contínua dependência; viviam à mercê do auxílio dos Poderes Gerais. Sofria com isso a sua dignidade, e não era compatível com a autonomia local essa perpétua pupilagem". "... sempre adstritas à tutela da Alta Administração, aguardando do orçamento geral o exíguo contingente, que mal provia à sua alimentação, desorganizadas as suas finanças, lutando com um *déficit* que, de ano para ano, se aumentava; e destituídas dos meios de fecundar a sua produção — viram-se as províncias no doloroso transe de abandonar algumas regalias, constitutivas de sua autonomia; entregando ao Governo Geral certos encargos e serviços, que não podiam custear, à míngua de créditos, e que de provinciais passaram para a classe de gerais, sendo pagos pelo Tesouro" (Relatório cit., pp. 13 e 14).

29. Relatório do Ministro da Fazenda, de 1884.

30. Ouro Preto, op. cit., p. 87. Minucioso levantamento oficial, publicado em volume no ano de 1877, ao mesmo tempo que revelava a imensa variedade de denominações dos tributos municipais, comprovava a sua exiguidade: *Quadros dos Impostos Provinciais organizados no Tesouro Nacional segundo as últimas Leis de Orçamento Conhecidas* (Rio de Janeiro — Tipografia Nacional — 1877) cuja segunda parte é dedicada aos impostos e taxas municipais. Veja-se uma relação das rendas das câmaras da prov. do Rio de Janeiro em Cortines Laxe, op. cit., pp. 349ss.

31. A. de Roure, op. cit., I, p. 101. Sobre as medidas de caráter financeiro contidas nos projetos de reforma da organização municipal, cf. Ouro Preto, op. cit., *passim*. Pela lei de 1828 (art. 46), as câmaras prestavam contas aos conselhos gerais. Com o Ato Adicional o assunto passou a ser regulado pelas assembleias provinciais (art. 10, VI).

32. Id., ibid., p. 26.

33. Id., ibid., p. 117.

34. Id., ibid., p. 139.

35. Id., ibid., pp. 120, 121 e 122.

36. Depoimento de J. J. Seabra, *Anais* (de 1934), V, p. 467.

37. A. de Roure, op. cit., II, pp. 146-7.

38. Cit. por Prado Kelly, *Anais* (de 1934), XVI, p. 337.

39. *Anais*, VIII, p. 29; XVI, p. 318; X, p. 234; XIII, pp. 137 e 428.

40. A. de Roure, op. cit., II, p. 218.

41. Castro Nunes, *Do Estado federado*, pp. 193 e 194.

42. Id., ibid., pp. 194-6.

43. Id., ibid., p. 202.

44. Id., ibid., pp. 203 e 204.

45. Id., ibid., p. 196, nota 6.

46. *Finanças dos Estados do Brasil*, vol. i, 1932, pp. 6 e 234.

47. Id., ibid., p. 249. Referindo-se aos empréstimos externos, escrevia Nuno Pinheiro, em 1924: "Em três décadas, os Estados e Municípios contraíram dívida correspondente a quase metade da dívida geral externa da União" ("Finanças Nacionais", p. 126).

48. *Anais* de 1934, v, p. 415: quadro apresentado à Constituinte pelo deputado Alcântara Machado, confrontando, Estado por Estado, as receitas federais de 1931 com as estaduais de 1932. As consequências políticas da debilidade financeira dos Estados eram estas, na opinião do deputado Cincinato Braga: "Temos visto desabusada autocracia do Governo Central a tripudiar sobre todo o Brasil... A autonomia política dos Estados, essencial à vida federativa, tem sido para burla. Vivem quase todos eles estiolados em seu desenvolvimento cívico e econômico, porque dois terços dos impostos que pagam não lhes pertencem! Desse mal, não há voto secreto que os emancipe..." (*Anais* de 1934, x, p. 237).

49. *Anais*, V, p. 419.

50. Ibid., p. 418.

51. Ibid., pp. 419 e 416.

52. Ibid., p. 416. O fato apontado tem subsistido até hoje. Em sugestão apresentada à subcomissão competente da Constituinte de 1946, a bancada udenista do Estado do Rio declarava "necessário coibir o abuso verificado em vários Estados, que exigem, para custeio de serviços de sua competência, contribuições dos Municípios que chegam em alguns casos a 20 por cento" (*O Jornal*, 28-3-1946). Escrevia, à mesma época, o sr. Valentim Bouças que "as contribuições das Prefeituras, para atender a serviços normais dos Estados, atingiram em alguns orçamentos para 1945, até 20% das despesas municipais" ("Os impostos e a Constituição").

53. Quadro organizado pelo deputado Cincinato Braga, tomando por base, presumivelmente, o exercício de 1932 (parecer de 16-2-1934, *Anais,* x, p. 234). Referiram-se a esses dados, perfilhando-os, na sessão de 9 de abril, o deputado Rodrigues Alves (*Anais*, XIII, p. 428), e na sessão de 4 de maio os deputados Alcântara Machado (*Anais*, XVI, p. 318) e Prado Kelly (*Anais*, XVI, p. 334). Outros deputados também trataram da distribuição da receita, mas houve certa divergência de dados, que aqui não especificamos para poupar espaço (cf. *Anais*, VI p. 285; VIII, pp. 30 e 31; XIII, p. 105; v, pp. 417-8). Em trabalho mais recente, Rafael Xavier, cuja autoridade fora invocada na Assembleia, fornece para o exercício de 1932 as seguintes percentagens sobre o total das receitas públicas: União, 50%; Estados, 33%; municípios, 11%, excluído o Distrito Federal ("A organização nacional e o município"). Apesar das divergências apontadas, que podem ser devidas, entre outros fatores, à diferença de critérios, resulta evidente que, às vésperas da segunda Constituição republicana, o fisco municipal estava ridiculamente aquinhoado.

54. Cf. arts. 14 a 18; 33, no 20; 69, ns. 6 e 7; 89; 102, § A. Veja-se o minucioso confronto feito pelo deputado Cincinato Braga entre o anteprojeto e o sistema de 1891, nos *Anais*, vol. x, pp. 117ss., especialmente p. 118. Releva notar que, enquanto a Constituição de 1891 deixava os impostos municipais ao inteiro critério dos Estados, o anteprojeto contemplava expressamente os municípios na discriminação constitucional de rendas. As taxas e serviços municipais e os impostos prediais e de licenças, além de outros que os Estados lhes transferissem, pertenceriam exclusivamente às municipalidades.

55. Cf. quadro comparativo organizado por Cincinato Braga com base no exercício de 1932 (*Anais*, x, p. 226).

56. *Anais*, IV, pp. 78, 79-80, 449. A emenda 652 atribuía competência privativa à União para tributar a importação de procedência estrangeira; o consumo, a renda (excetuada a de imóveis) e a entrada, saída e estadia de navios e aeronaves. Também lhe dava, em caráter privativo, as taxas de selo (salvo quanto aos atos emanados dos governos e negócios da economia dos Estados), e as taxas de telégrafo e correio federais e demais serviços executados pela União. Todo poder de tributação não especificado nessa relação competiria privativamente aos Estados. Na hipótese de ser mantido o art. 18 do anteprojeto, que tratava da competência concorrente, isto é, na hipótese de cair o sistema proposto, mandava a emenda 654 que o produto das fontes de receita não discriminadas fosse dividido *igualmente*, no exercício posterior ao da arrecadação, entre a União e o Estado de onde proviessem. Outra emenda, de no 702, mandava suprimir o art. 89 do anteprojeto que incluía no texto constitucional a outorga de certas rendas privativamente aos municípios.

57. *Anais*, v, p. 466.

58. *Anais*, respectivamente, VI, p. 279, e v, p. 464.

59. *Anais,* v, p. 465.

60. *Anais,* VI, p. 277. Interessa ainda mencionar a emenda 650, que previa auxílio federal para os Estados de receita inferior a 50 mil contos, facultando à União "avocar ou fiscalizar a execução dos serviços subsidiados" e a emenda no 783, que vedava aos Estados impor "qualquer tributação sobre a renda dos municípios" (*Anais*, IV, pp. 78 e 82)

61. *Anais*, VI, p. 278. Da parte da bancada paulista merecem destaque os discursos dos deputados Alcântara Machado (*Anais*, v, pp. 14 e 414; XVI, p. 318), Cardoso de Melo Neto (*Anais*, v, p. 457; VI, p. 275; XIII, p. 511; XX, p. 249), José Carlos de Macedo Soares (*Anais*, XI, p. 47) e Rodrigues Alves (*Anais*, XIII, p. 428). Cincinato Braga apresentou substitutivo próprio (*Anais*, x, p. 219; XV, p. 255).

62. *Anais*, IV, p. 82.

63. Ibid., p. 449.

64. *Anais*, v, p. 420. "Para os municípios do Brasil, que são de uma pobreza lamentável — vaticinava Cardoso de Melo Neto —, o sistema apresentado terá consequências futuras de fortalecimento." Mencionava, a seguir, outra emenda de sua bancada, assim redigida: "A União transferirá para o Distrito Federal, e os Estados para os municípios, todos os serviços de caráter municipal, com as respectivas rendas e encargos". Também antecipava outra, a ser apresentada em segunda discussão, vedando "as trocas de serviços entre o Estado e o Município", pois "essa troca nada mais significa do que pretexto para diminuir a renda dos municípios" (*Anais*, VI, p. 285).

65. Às “desigualdades e injustiças financeiras” atribuiu Juarez Távora grande parcela de responsabilidade, próxima ou remota, pelas “queixas contra o desequilíbrio federativo”. O critério de distribuição de rendas, que lhe parecia acertado, consistia em repartir a competência tributária segundo os encargos administrativos da entidade tributante. Da falta desse critério resultaram, “de um lado, a criação ou agravação abusiva de impostos antieconômicos, e, de outro, essa coisa desastrosa que tem sido, entre nós, a hipertrofia do Estado, em detrimento do município...” (*Anais*, II, pp. 368 e 369). No discurso citado, o sr. Juarez Távora reportou-se à exposição que anteriormente fizera na Comissão de Estudos Econômicos e Financeiros dos Estados e Municípios, na qual dizia que o Estado se apresentava entre nós “como um membro financeira e politicamente hipertrofiado, dentro do organismo nacional, disputando à União até o direito de soberania e arrebatando ao município os próprios meios de subsistência material... Daí a sua sugestão de “dar ao município maior capacidade financeira”, passando-lhe “as atribuições e responsabilidades que se tem arrogado o Estado, e para cujo desempenho tem dado, neste meio século de vida republicana, cabais provas de incapacidade” (*Anais*, IV, pp. 49).

Cumpre recordar que a maior parte das críticas veiculadas na Assembleia lamentava a hipertrofia tributária da União: “Sob o sistema tributário que tem vigorado, a União tem a parte do leão. Todos os grandes impostos, os impostos verdadeiramente rendosos e futurosos, estão apropriados pela União” (Cincinato Braga, *Anais*, x, p. 234). Juarez Távora pretendia enfraquecer ainda mais os Estados do ponto de vista tributário.

66. *Anais,* II, pp. 370-1; queria, assim, reduzir o Estado a “um órgão intermediário *e barato*”, com a função indicada (*Anais*, IV, p. 49). Na opinião do deputado Raul Fernandes, o plano do sr. Juarez Távora era ótimo, mas acabava com a federação (*Anais*, XII, p. 241).

67. Emenda 262, *Anais,* IV, p. 44.

68. *Anais*, IV, p. 44, grifo nosso. A disposição proposta, de caráter mais programático que jurídico, tornava o assunto dependente de um exame ulterior e, contrariamente aos propósitos do seu autor, relegava a matéria para o legislador ordinário, que seria o juiz da oportunidade da inovação e ainda das percentagens “equitativas” que deveriam tocar à União, aos Estados e aos municípios na partilha da receita nacional.

69. *Anais*, VIII, p. 44.

70. Da justificação da emenda 431, *Anais*, IV, p. 69.

71. *Anais*, II, p. 403.

72. *Anais*, II, p. 410. Vejam-se as medidas propostas nos *Anais*, VI, p. 68.

73. A nova emenda P. Kelly — no 1.847, de 11-4-1934 — já não vinha subscrita pelos companheiros de bancada; acompanhavam o autor os deputados Alberto Surek, da bancada classista dos empregados, Fernandes Távora e Silva Leal, do Ceará, Manuel César de Góis Monteiro e Valente de Lima, de Alagoas (*Anais*, XVII, página 290).

74. *Anais*, XVII, p. 290; XVI, pp. 329ss.

75. Sobre o segundo tópico (arrecadação), propôs que todos os impostos fossem coletados pelo Estado (excetuado o de importação), com fiscalização da União e dos municípios (*Anais*, XVI, pago 337).

76. *Anais*, XVI, p. 333.

77. “Forçoso é distinguir — observava ele — entre a competência para legislar sobre tributos, e a *discriminação* das rendas adjudicadas à Fazenda Federal, Estadual e Municipal.” (*Anais*, XVI, p. 333.)

78. Cf. emenda citada, art. 13, § 4o. *Anais*, XVII, p. 291.

79. Na primeira emenda, mandava ele que tocassem aos Estados 50% dos impostos federais de importação, exportação, consumo e renda, e aos municípios 50% da tributação estadual sobre comércio, indústria e profissões (*Anais*, IV, p. 69). Na segunda, entretanto, declarava privativa da União a receita proveniente do imposto de importação, e privativa dos Estados a do imposto de exportação nos respectivos territórios (embora um e outro fossem da competência legislativa federal). Finalmente, mandava distribuir entre a União, Estados e Municípios, “na relação de seus encargos e atribuições administrativas”, a receita global dos demais impostos arrecadados nos respectivos territórios (*Anais*, XVI, p. 333). Mas, para que tal distribuição não fosse feita arbitrariamente, determinava que se procedesse a uma “comparação *racional* dos encargos e atribuições dos poderes públicos com as possibilidades de receita necessária para proverem aos mesmos serviços”. Depois desse balanço, uma “lei federal orgânica” estabeleceria as “*quotas proporcionais*”, a acrescerem à receita *privativa* da União, dos Estados e dos Municípios (*Anais*, XVI, p. 335). Periodicamente, o Conselho Federal faria uma revisão da legislação tributária para harmonizar os interesses da tríplice esfera administrativa.

80. “A grande e salutar inovação desta Constituição seria atribuir aos Municípios, como está feito, a renda privativa deles; ao mesmo tempo, porém, completando essa medida, eu quis, também, atribuir aos Municípios, discriminadamente, os serviços que a eles devem caber, porque essa discriminação de rendas de nada valerá, se os Estados puderem lançar para os Municípios todos os serviços que não queiram desempenhar” (*Anais*, XX, p. 398). Aliás, o texto de sua emenda — no 954 — não afastava completamente o perigo apontado, porque, depois de enumerar sucintamente os encargos dos Estados e dos Municípios, dispunha: “A Constituição Estadual distribuirá entre o Estado e o Município os demais serviços públicos” (*Anais*, XVIII, p. 353).

81. Foram muito interessantes as considerações e propostas do deputado Alde Sampaio, cuja exposição demandaria muito espaço. Padeciam, entretanto, em certa medida, de imprecisão jurídica. Umas por seu caráter antes programático, como esta, por exemplo: “É

vedado criar qualquer imposto ou majorar os existentes, quando representem os mesmos imposições arbitrárias ou tributos com feição de senhoriagem, sem fundamento econômico". Outras, pela complexidade que trariam na prática: "É da competência do município o imposto que incida diretamente sobre as matérias-primas, sujeitas por natureza a transformação industrial exclusivamente local e sobre quaisquer fatores locais desta transformação. É livre ao Estado a taxação sobre umas e outros quando a matéria-prima, sujeita a transformação industrial, constitui produto de comércio geral" (*Anais*, IV, pp. 15 e 17).

82. Além de uma das emendas da bancada paulista, já citada, fizeram idêntica sugestão os deputados Lino Leme e Antônio Covelo (em. 479, *Anais*, IV, 438), Gabriel Passos e Negrão de Lima (em. 587, *Anais*, IV, 441), Daniel de Carvalho (em. 884, *Anais*, IV, 463). Este último declarava a discriminação das rendas municipais, na Constituição Federal, "uma perfeita inutilidade".

83. *Anais*, X, p. 557.

84. Arts. 14, 15, 18 e 19.

85. Texto nos *Anais*, XII, p. 312.

86. *Anais*, XX, pp. 262ss.

87. *Anais*, XX, pp. 262ss., especialmente pp. 271, 276 e 283.

88. Constituição 34, arts. 8º, § 2º, 10, parágrafo único, 13, § 2º.

89. Arts. 28 e 23.

90. "Os Municípios e a Constituição".

91. A extrema variabilidade das rubricas tributárias dos Estados e municípios, se de um lado reflete peculiaridades locais, de outro lado traduz a necessidade que tem o legislador fiscal de dar tratos à imaginação para ampliar a receita, respeitando as regras constitucionais de discriminação tributária, ou contornando-as habilidosamente. Com o propósito de racionalizar a tumultuária legislação financeira em nosso país, realizou-se, em outubro de 1939, uma "Conferência de Técnicos em Contabilidade e Assuntos Fazendários", cujas conclusões foram aprovadas pelo decreto-lei no 1.804, de 24 de novembro de 1939, ao qual se seguiu o decreto-lei no 2.416, de 17 de julho de 1940. Segundo essas leis, que procuraram pôr mais ordem nas finanças, orçamentos e contabilidade dos Estados e municípios, "todos os tributos da mesma natureza foram grupados em rubricas padronizadas". Entretanto, nos orçamentos estaduais para 1946, segundo o sr. Valentim Bouças, nada menos de oito rubricas, que menciona, englobavam "tributos não constantes da discriminação de renda". Cita ainda como exemplo o "Imposto sobre Exploração Agrícola e Industrial", que compreendia, nos orçamentos estaduais, 21 rubricas diferentes, e nos municipais, 48 ("Os impostos e a Constituição"). Esclarece também o sr. Afonso Almiro, em relação aos municípios, que "com todas as características do Imposto de Licença", existiam em 1946 "cerca de 800 rubricas tributárias", sendo que "o tradicional e simples imposto predial" era "cobrado através de mais de vinte designações diversas" (op. cit., p. 33). Sobre a grande variedade dos tributos municipais no Império ver o inquérito citado no cap. 4; nota 30.

92. "A Diminuição Progressiva das Rendas Municipais". O autor citado arredondou as percentagens do censo demográfico acima indicadas para, respectivamente, 22,5%, 9,0% e 68,5%. Cf. cap. 1; nota 20.

93. "A organização nacional e o município". O sr. Gerson Augusto da Silva apresenta percentagens ainda menores, *as quais decaíram progressivamente de 1940 a 1946*. São os seguintes os números por ele apresentados: 1940, 9,1%; 1941, 8,6%; 1942, 8,5%; 1943,7,1%; 1944, 6,0%; 1945, 5,7%; 1946, 4,9%. Neste último ano couberam à União 60,8% e aos Estados, 34,3% "do total dos impostos arrecadados no país" (*Sistema Tributário Brasileiro*, p. 81). A circunstância de se referirem esses dados a *impostos*, enquanto os do sr. Rafael Xavier dizem respeito a *Arrecadação,* talvez explique a apontada diferença entre as percentagens. Orlando M. Carvalho também apresenta um quadro expressivo, comparando os anos de 1868-9, 1910, 1920, 1930, 1936 e 1940, incluindo na receita municipal a do Distrito Federal (*Política do município*, p. 165). Na Constituinte de 1933-34, o deputado Soares Filho salientava com razão que era mais precária a situação dos municípios rurais, porque os impostos municipais são predominantemente de natureza urbana (*Anais*, II, p. 369).

94. Ao ensejo, declarou o deputado Aliomar Baleeiro: "creio que acabamos de operar verdadeira, justa e profunda revolução social, neste país, abrindo possibilidade a que os serviços públicos municipais assumam consistência que assegure a quarenta milhões de brasileiros viverem com dignidade humana. [...] A votação dos dispositivos e emendas favoráveis à melhoria financeira dos municípios tem esse significado" (José Duarte, op. cit., i, p. 405).

95. José Duarte, op. cit., i, p. 483.

96. Os tributos federais e estaduais estão enumerados, respectivamente, nos arts. 15 e 19. Na discriminação tributária de 1946 ainda é a União a maior beneficiária: "Na partilha dos tributos entre a União, os Estados e os Municípios, ficou a primeira com o melhor quinhão, mais de metade da arrecadação total" (Prado Kelly, "A Constituição brasileira", p. 437).

97. Arts. 29 e 30.

98. Art. 21.

99. Art. 15, § 2^o. A lei no 302, de 13-7-1948, que substituiu a de no 22, de 15-2-1947, regula a execução do preceito constitucional, na parte referente à tributação de lubrificantes e combustíveis líquidos. O produto dessa receita constitui o Fundo Rodoviário Nacional, do qual 40% pertencem à União (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem), 48% aos Estados e Distrito Federal e 12% aos municípios. A cota dos Estados e Distrito Federal será distribuída pela seguinte forma: 2/10 proporcionalmente à superfície de cada unidade; 2/10, proporcionalmente às suas populações; 6/10, proporcionalmente aos respectivos consumos de lubrificantes e combustíveis líquidos. Os mesmos critérios presidirão a distribuição da cota destinada aos municípios.

100. Art. 20.

101. Somente a partir de 1949 os municípios receberão a totalidade da cota prevista; em 1947 nada receberam, e em 1948 receberão só a metade (art. 13, § 2^o, i, das disp. trans.). A lei no 305, de 18-7-1948, manda tomar por base, para a distribuição, "o número de municípios existentes em 31 de dezembro do ano anterior" (art. 4º, parágrafo único).

102. Em números índices, a arrecadação do imposto de renda em nosso país foi a seguinte nos últimos anos, considerando-se 1939 igual a 100: 1941, 166; 1942, 305; 1943, 463; 1944, 630; 1945, 726 (*Anuário Estatístico*, 1946, p. 488).

103. Podemos fazer ideia de quanto caberá a cada município mediante uns poucos cálculos. A arrecadação do imposto de renda atingiu, em 1945, a Cr$ 2349784000,00 (*Anuário Estatístico*, 1946, p. 488). Dividindo-se 10% desse total pelos 1642 municípios do interior (excluídos os das capitais), teríamos, para cada um, Cr$ 143105,00. Para se avaliar a importância dessa contribuição para a receita municipal, basta considerar que, segundo os orçamentos para 1945, 385 municípios tinham renda até Cr$ 100000,00 e mais 677 estavam

entre 100 e 300.000.

A relação dos municípios mais pobres era a seguinte: até Cr$ 20000,00, 10; de 20 a 40, 56; de 40 a 60, 96; de 60 a 80, 110; de 80 a 100, 103 (cf. o quadro publicado por Valentim Bouças, “Os impostos e a Constituição”).

O orçamento federal para 1948 reserva para distribuição aos municípios Cr$ 160500000,00, que correspondem à metade da cota de 10% prevista na Constituição, pois a totalidade só será devida a partir de 1949 (na verdade a dotação é um pouco inferior a 5% da estimativa do imposto de renda para 1948).

Não sabemos o número exato dos municípios *existentes* em 31 de dezembro de 1947 (lei no 305, de 1948) para calcularmos o que tocará a cada um em 48; além disso, alguns deles, criados em 1947, só foram instalados em 1948, sendo, pois, controvertida a questão de saber se entram no rateio. Pedro Calmon adverte, aliás, contra a criação abusiva de novos municípios (matéria da competência estadual) com o único objetivo de aumentar a participação de alguns Estados na receita proveniente do imposto de renda (*Curso* cit., p. 122).

104. Art. A, § 3º.

105. Respectivamente, art. 127, III, e art. 21.

106. Resumo dos debates em José Duarte, ob, cit., i, pp. 476-479.

107. Respectivamente, arts. B e 128, § 2^o.

108. Para estabelecer os princípios da partilha, deverá o legislador, por determinação constitucional, levar em conta, para cada produto tributado, a superfície e população das unidades beneficiadas e a respectiva produção ou consumo do produto, preferindo um ou outro desses critérios, ou combinando mais de um conforme julgar mais conveniente. As unidades beneficiárias devem destinar esse suprimento de receita aos fins que a lei federal determinar (v. cap. IV; nota 99).

109. Resumo dos debates em J. Duarte, op. cit., i, pp. 387-93.

110. Respectivamente, arts. D, parágrafo único, e 127, VIII.

111. Resumo em J. Duarte, op. cit., i, pp. 472-5.

112. Art. 13, § 2^o, III.

113. Art. 128, § 4º.

114. Resumo dos debates em J. Duarte, op. cit., i, 402-9. Sobre a discriminação tributária de 1946, consulte-se também Pedro Calmon, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, cap. XV, pp. 121ss.

115. Em entrevista a *O Jornal* de 23-7-1946, disse Rafael Xavier: “Estamos empenhados numa campanha que empolga, no momento, todos os espíritos. E a prova está em que sua repercussão, na Constituinte, não foi superada pela de qualquer outro problema; Na imprensa, nenhum jornal deixou de apoiar, com entusiasmo, o tema nacional do fortalecimento dos municípios”. Entretanto, noutro trabalho (“A diminuição progressiva das rendas municipais”), referindo-se à campanha municipalista que Juarez Távora, ele próprio e seus companheiros da Sociedade Amigos de Alberto Torres outrora empreenderam, observa: “Pregávamos no deserto”.

116. O número de 1947 do *Anuário Comercial e Industrial de Minas Gerais*, que registra as receitas federal, estadual e municipal de quase todos os municípios do Estado, em 1945, constitui um documento eloquente.

117. Referindo-se ao Banco do Brasil, escrevia o deputado Cincinato Braga na Constituinte de 1934: “Esse estabelecimento reúne em suas arcas mais recursos pecuniários do que os tem o próprio Tesouro Nacional. O movimento do Banco do Brasil excede, por ano, ao triplo do movimento das contas do Tesouro Nacional. Pois bem. As agências do Banco, *no Brasil inteiro*, movimentam apenas a quarta ou quinta parte dos capitais que são postos em operações realizadas no Rio de Janeiro. [...] Federativamente falando, essa situação bancária deveria estar invertida, em se tratando do Banco da Nação. [...] A concentração de colossais somas de dinheiro público em mãos de um governo central é sempre, por si só, uma infelicidade para a generalidade das populações disseminadas pelo país. [...] Essa concentração fazendária atrai, como vimos, a centralização bancária; e estas duas atraem a centralização, na capital e arredores, dos mais ilustres membros do corpo técnico de todos os ramos da atividade produtora. O interior do país vive privado de toda orientação técnica. Não pode progredir sem capitais bancários, e sem técnicos profissionais” (*Anais*, x, p. 236).

118. “A organização nacional e o município”. Do mesmo trabalho extraímos ainda os seguintes trechos: “Assumiram a União e os Estados [...] o controle e a execução de todos os encargos que, por definição e natureza, deveriam ser função dos governos locais. Criaram um aparelho burocrático centralizado para execução dos programas traçados e para tanto reduziram ao mínimo as possibilidades municipais de desenvolvimento. Começou a obra lenta de sucção, não só de recursos como de valores humanos. [...] As Capitanias cresciam para gáudio dos estadistas. [...] As indústrias destinadas a manter uma vida de prazeres e luxo, e que são normalmente as mais lucrativas, cresceram e se multiplicaram nas metrópoles. As demais igualmente nelas se reuniram, em busca de maiores mercados de consumo. O ensino secundário e o superior, também concentrados nas Capitais, atraíram a juventude. Além disso, favoreceram a concentração: as grandes construções; a burocracia, rendosa e fácil; os negócios imobiliários; as atrações naturais dos grandes centros; e, ainda, com seu cortejo de misérias morais, o jogo.

119. “A percentagem da massa rural é elevada — quase 70% dos habitantes do país, os quais, praticamente nenhum benefício podem esperar da Administração local, pois os 6,9% da arrecadação dos Municípios mal chegam para pequenos melhoramentos da sede.” (Rafael Xavier, “A diminuição progressiva das rendas municipais”)

120. “Algumas notas”, já cit.

121. Cumpre não esquecer também que os fazendeiros mais ricos e poderosos têm tido suas ligações comerciais e industriais, ou sejam, investimentos de natureza urbana.

122. Caio Prado Jr., *História econômica do Brasil*, pp. 268ss.

123. Na Carta Econômica de Teresópolis, de 1945, as *classes produtoras* "sugerem sejam, pelos Poderes Públicos, inventariadas e classificadas com objetividade as indústrias criadas durante a guerra, a fim de que somente sejam amparadas as necessárias e as que apresentem condições de viabilidade" (cap. IV, § 14).

124. As estatísticas industriais do Brasil são muito defeituosas, como se vê da introdução crítica ao volumoso documentário organizado pelo sr. Rômulo de Almeida, sobre a nossa "produção industrial" e apresentado à Constituinte de 1946 pela Comissão de Investigação Econômica e Social. Os dados mais exatos, ao que parece, são os calculados indiretamente sobre as estatísticas do imposto de consumo. Estes dados, entretanto, referem-se ao valor da produção industrial, o que exige, para comparação da produção em diferentes períodos, difíceis cálculos baseados na alteração do poder aquisitivo da moeda, para os quais não estamos habilitados. Também as estatísticas sobre a mão de obra empregada na indústria exigem trabalho complexo de interpretação. Parece, porém, evidente que a nossa indústria se tem desenvolvido, pelo menos quantitativamente, através dos períodos de expansão, estagnação e retraimento que Caio Prado Jr. descreve em sua *História econômica do Brasil* (pp. 268ss.). Já em 1932, segundo dados oficiais referidos por Cincinato Braga na Constituinte da Segunda República, neste "país essencialmente agrícola", a "produção industrial" atingia a 5.050.000 contos em confronto com os 5105000 do valor das "safras agrícolas" (*Anais*, XV, p. 129). A leitura do autorizado estudo de Roberto Simonsen, *A evolução industrial do Brasil*, é indispensável para uma visão sumária do assunto. O estudo regional feito por Limeira Tejo sobre as indústrias do Rio Grande do Sul também é muito ilustrativo. Estatísticas recentes sobre a produção industrial do Brasil encontram-se em Rafael Xavier, *Síntese Econômico-Financeira do Brasil*, e na resposta da Federação das Indústrias de São Paulo ao *Inquérito Continental sobre Fomento e Coordenação de Indústrias, promovido pelo Conselho Interamericano de Comércio e Produção* (1946). Este documentário transcreve e endossa o seguinte trecho da publicação do Itamarati — *Brasil 1943/1944*: "A expansão industrial do Brasil constitui o mais significativo aspecto de sua economia durante a última década. O valor da produção industrial do país, que foi de 8 bilhões de cruzeiros em 1937, atingiu, em 1940, 12 bilhões, para ultrapassar 37 bilhões no ano de 1943. São cifras que exprimem o desenvolvimento de um parque industrial e as possibilidades da matéria-prima regional. Entre os anos de 1938 e 1942, instalaram-se no Brasil cerca de 15 mil fábricas, e, de então para cá, muitas das existentes foram ampliadas e outras novas foram ainda montadas. Atualmente não existe um Estado da Federação que não tenha mais de 100 unidades industriais, exceção feita para os Territórios Federais... Índice também significativo quanto à expansão da indústria é o relacionado com o comércio externo. Em 1913 o Brasil dependia dos mercados estrangeiros para a maior parte dos produtos manufaturados, importando, em média, 30% do seu consumo de tecidos de algodão, 60% dos de lã e 85% dos de seda. As compras de ferro, carvão e cimento eram equivalentes à quase totalidade das necessidades. Atualmente a maior parte desses e de outros produtos são produzidos no próprio país..." (p. 5).

125. *Anais* (1934), VIII, pp. 51, 44 e 50. Vejam-se também suas considerações sobre as tarifas protecionistas (*Anais*, II, p. 328).

126. *Anais*, XI, p. 47.

127. Ibid., p. 53.

128. Ibid., p. 54.

129. Ibid., pp. 54 e 55.

130. No trecho imediato, declarou o orador que as duas unidades mencionadas estavam destinadas, por sua riqueza e progresso técnico, "a fornecer ao resto do Brasil os elementos necessários para a organização racional da sua produção, de modo a valorizá-la e permitir aos outros Estados o progresso econômico, em grande parte dependente da técnica", mas, ao citar as instituições científicas de São Paulo capazes de cumprir aquele mister, ocorreu-lhe nomear especialmente o Instituto Agronômico de Campinas e as escolas superiores de agricultura (p. 55), o que revela que, em seu pensamento, talvez subconscientemente, as outras unidades federadas deveriam desenvolver-se no terreno agrícola, inclusive pela industrialização da lavoura. Outro deputado paulista, Cincinato Braga, aludindo à queda da exportação brasileira, maior em relação aos Estados do Norte que aos do Sul, e ao aumento das despesas públicas especialmente nas unidades setentrionais, dizia: "Entendo que os Estados do Norte têm de apelar para a agricultura e a pecuária, como bases de sua possível, provável e, Deus queira, certa reatividade econômica" (*Anais*, XV, p. 141).

131. Na conferência de 1945, as *classes produtoras* afirmaram "sua convicção da necessidade da instituição de um sistema orgânico e racional de defesa das indústrias" nacionais. "Tal sistema de defesa — acrescentavam — deve prever, não só uma política aduaneira capaz de pôr nossas indústrias, enquanto necessário, em condições de enfrentar a concorrência normal das estabelecidas no estrangeiro e melhor dotadas, por já estarem senhoras do campo, mas também uma legislação que ponha o país em condições de enfrentar situações emergentes da concorrência desleal, da concorrência de esmagamento e de *dumpings*, promovidos por países estrangeiros" (*Carta Econômica de Teresópolis*, Cap. IV, § 7).

132. "A organização nacional e o município" O mesmo autor não esconde o seu desagrado pelas deficiências técnicas de nossa indústria ("A diminuição progressiva das rendas municipais").

133. "A bancada paulista, pela voz dos líderes de todos os partidos, foi a iniciadora do movimento em prol do fortalecimento das rendas municipais." (Rafael Xavier, entrevista a *O Jornal*, 23-7-1946.)

134. Itens II, VII e VIII; cf. *O Jornal*, 27-9-1947. Já o sr. Getúlio Vargas, em 1939, entendia que o "fortalecimento do mercado interno seria atingido reformando-se o sistema tributário" (*apud* Manso Almiro, op. cit., p. 33). No temário do I Congresso Brasileiro da Indústria, inaugurado em São Paulo em 8-12-1944, figurava o "fortalecimento do mercado interno e a conquista de novos mercados externos" (*O Jornal*, 9-1-1944).

135. Caio Prado Jr., *História econômica do Brasil*, pp. 297ss.

136. No diagnóstico do fenômeno, se fizemos ênfase em alguns fatores, isso não significa a negação da concorrência de outros. É bem provável, por exemplo, que a elevação do nível de vida de nossas populações esteja relacionada a dois outros propósitos: criar mercado também para a indústria estrangeira e prevenir a propagação do comunismo, sobretudo nas massas rurais. Sobre a primeira sugestão, "um observador econômico" publicou n'*O Jornal* de 27-12-1944 um tópico do qual extraímos os seguintes trechos: "Como já se observou tantas vezes, a economia industrial dos grandes países exige mercados amplos e estáveis, que garantam a continuidade da sua produção. [...] É evidente que tais mercados não poderão ser encontrados nas *backward regions*, porém em países de maior densidade econômica, de renda nacional apreciável e mais bem distribuída, com um nível de vida mais elevado e um poder de compra digno de consideração." Sobre a segunda, informou a Associated Press, em telegrama de Washington, que o assistente do secretário de Estado, Spruile Braden, havia declarado "que um dos melhores meios de combater o comunismo na América Latina é o de oferecer ao povo uma esperança real sobre a melhoria do seu padrão de vida" (*O Jornal*, 14-3-1947). Entre nós mesmos, quantos repelem o combate ao comunismo por métodos violentos, não deixam de insistir na eficácia, para o mesmo fim, de medidas administrativas e econômicas que criem melhores condições de existência para a nossa população. E o receio da expansão do comunismo no campo está comprovado por muitos fatos. São do sr. Artur Tôrres Filho as seguintes ponderações: "O Brasil possui mais de 2 milhões de propriedades rurais e cerca de 8 milhões de trabalhadores rurais, segundo o último censo econômico. Essa grande força econômica do país, legítima formadora de sua riqueza, precisa ser acautelada contra a infiltração de ideias subversivas" (*O Jornal*, 24-11-1946).

137. Vejam-se as considerações do deputado Cincinato Braga sobre a dívida pública do Brasil (União, Estados e Municípios) apresentadas à Constituinte de 1934, nos *Anais*, X, pp. 245-7. "A circunstância — disse ele — de haver já o Brasil sofrido o vexame de 3 *fundings*, com intervalos de poucos anos, justifica amplamente a necessidade de um freio constitucional contra o abuso do crédito da Nação... A situação das finanças estaduais corre parelhas com a da União, em sua desorganização. [...] O passivo das Municipalidades orça por cerca de dois milhões de contos (dívida externa e interna)."

138. Gabriel Passos: "Sabemos que a autonomia econômica é a base da autonomia política" (*Anais* de 1934, VI, p. 391). "No Paraná — dizia o deputado Antônio Jorge, em 1934, referindo-se ao regime de 1891 — bastava um Município contrair empréstimo para o Estado nomear-lhe o prefeito" (*Anais*, VI, p. 393).

139. Esclarecia o regulamento (decreto no 2.977, de 15 de outubro de 1910) que somente seriam arrecadados pelo Estado os impostos de transmissão de propriedade intervivos e de lançamento e as taxas de luz e força elétrica, esgotos e água, excluídos os impostos de mercado, as multas e rendas eventuais. Deduzido quanto bastasse para atender aos compromissos do município, era o restante entregue ao presidente da câmara municipal. As datas e condições de entrega dos saldos seriam reguladas no contrato de empréstimo.

140. Veja-se, entre outros, o decreto no 19.593, de 24-8-1945, que regulamentou o processo de concessão de auxílio federal para desenvolvimento do ensino primário, e o convênio assinado em 1942 entre a União e os Estados. A fiscalização, "em todos os seus termos", dos acordos previstos ficou afeta à União, obrigando-se os Estados convenentes a obter de seus municípios, mediante convenção, a aplicação obrigatória de certa percentagem de sua receita para cumprimento do plano (cf. *Correio da Manhã*, 26-8-1945).

141. Tão absurda era esta lei, que, parece, nunca se tentou executar.

142. Referindo-se ao aumento da receita municipal na Constituição de 1946, assim se exprimiu o deputado Aliomar Baleeiro, em entrevista ao *Correio da Manhã*, reproduzida na *Revista Forense*: "A isso se vem chamando a "revolução municipal", e, em verdade, essa inovação terá a consequência política de abrandar o domínio que os governadores exerciam ilimitadamente sobre as populações do interior, deles inteiramente dependentes. Enfim, a Constituição foi assinada sobre o papel. Resta, agora, gravá-la em todos os corações e consciências" (vol. 110, p. 10).

5. ORGANIZAÇÃO POLICIAL E JUDICIÁRIA

1. Somente a começar da lei de 1871 far-se-ão tentativas mais sérias para confiar essas atribuições a autoridades distintas. Contudo, entre os atos judiciais e policiais a fronteira é por vezes tão indecisa que torna a separação muito difícil na prática (cf. João Mendes, *Processo Criminal Brasileiro,* pp. 249-50). Essa dificuldade ainda projeta seus efeitos em nossos próprios dias, como se vê do inquérito realizado pela polícia e que serve de base à ação penal (dec.-lei no 3.689, de 1941 — Código de Processo Penal —, arts. 4ºss.).

No presente capítulo só nos ocupamos da polícia em sentido restrito, ou seja, da polícia de segurança (prevenção e repressão de delitos e contravenções). As demais manifestações do que, em direito administrativo, se denomina poder de polícia excedem o âmbito destas considerações.

2. Ord., L. I, t. 65: "Os Juízes ordinários e outros, que Nós de fora mandarmos, devem trabalhar, que nos lugares e seus termos, onde

forem Juízes, se não façam malefícios, nem malfeitorias. E fazendo-se, provejam nisso, e procedam contra os culpados com diligência". Cumpre mencionar, em especial, o *juiz do povo*, criado na Bahia por iniciativa da população, depois, confirmado por alvo de 28 de maio de 1644, que atendeu aos pedidos formulados ao rei pelo próprio eleito pelos vereadores e por habitantes da Cidade (Varnhagen, *Hist. Geral* III, p. 171; nota de Rodolfo Garcia ao texto citado). Foi abolido por prov. de 25-2-1713, a requerimento da câmara e por motivo dos distúrbios em que habitualmente se envolvia, especialmente do grave tumulto ali verificado em 1711 (Acióli, *Memórias históricas e políticas*, I, p. 260).

Basílio de Magalhães considera os juízes do povo "sobrevivência [...] dos antigos tribunos da plebe dos romanos" (*O município em Minas Gerais*, p. 5), e Acióli os declarou "mais perigosos" que estes (op. cit., ibidem). Para João Ribeiro (*História do Brasil*, p. 204), era esse juizado um "tribunato revolucionário", e qualificação idêntica, impropriamente traduzida para "tribunal revolucionário", encontra-se em Handelmann (*História do Brasil*, p. 446).

Com o juiz do povo também tinham sido eleitos *mesteres*, e aquele e estes foram confirmados pelo cit. alvará de 1644, para que continuassem a existir na Bahia, "na forma que os há nas mais Cidades deste Reino e com as mesmas sanções e privilégios, como em sua petição pedem" (Andrade e Silva, *Coleção*, pp. 237-8 do vol. correspondente).

Os *mesteres* ou *misteres*, ensina Pereira e Sousa, "são os vinte e quatro oficiais mecânicos, que têm seus Procuradores na Casa dos Vinte e Quatro, os quais concorrem com a Câmara no dar Regimento aos Ofícios, e taxa dos preços da mão de obra, ou feitios" (*Dicionário Jurídico*, vol. II). Acrescenta o mesmo autor que na Casa dos Vinte e Quatro, criação de d. João I, não se podia ingressar antes dos quarenta anos (alvará 27-9-1647). A regulamentação dos ofícios e a discriminação dos que anualmente davam representantes na Casa constavam do alvo de 3-12-1771 (op. cit., vol. I). Só "depois de pública" a eleição do juiz do povo, regulada em alvarás de 10-12-1641 e 7-10-1664, se elegiam os *mesteres*. O juiz do povo e seu escrivão percebiam ordenado, pago pela câmara (alvará 20-4-1624), usavam insígnia (vara) de magistrado (decr. 13-1-1641, alvará 17-2-1641) e julgavam, não só as contas do antecessor, como também as da Casa dos Vinte e Quatro, nas despesas que *respeitassem ao povo* (alvará 7-6-1526) (op. cit., vol. II). Embora nas compilações mais acessíveis não tenhamos encontrado a legislação citada, pode-se imaginar a importância do juiz do povo — instituição vinculada aos trabalhadores manuais — quando se considera (segundo a informação de Cortines Laxe — capítulo II, nota 6), que "os mecânicos, operários, degradados, judeus e outros que pertenciam à classe dos peões" nem podiam votar para os cargos da câmara. Quem os representava perante as autoridades — podendo "levar à presença do Monarca as representações do povo" sem dependência da câmara (Cândido Mendes, *Auxiliar Jurídico*, p. 556) — era exatamente o juiz do povo. Daí a constante presença desse magistrado em rebeldias populares, o que motivou, em 1661, a extinção da Casa dos Vinte e Quatro da cidade do Porto, restabelecida em 1795 (Pereira de Sousa, op. cit.).

No caso da Bahia, é de se notar que o motim de outubro de 1711 teve por causa a cobrança de um imposto de importação e o aumento do preço do sal, questões que afetavam diretamente a vida das classes pobres. Também não é de se estranhar que a câmara, expressão política da gente bem instalada, aproveitasse ocasião tão propícia para pleitear (e obter) a abolição daquela magistratura de reivindicações.

3. L. 1, t. 67; Eneias Galvão, op. cit., p. 329. "Os juízes de órfãos trienais, separados dos juízes ordinários, foram criados no Brasil pelo alvará de 2 de maio de 1731." (Cortines Laxe, op. cit., p. XIX, nota 4.)

4. Em relação à Bahia, p. ex., informa Vilhena que "o lugar de juiz do crime foi criado pelo rei d. João V no ano de 1742" (Cartas de Vilhena, II, pp. 311 e 337).

5. Os vereadores continuaram a julgar, com os juízes, injúrias verbais, certos furtos e, em grau de recurso, questões de almotaceria (Ord., 1. I, t. 65, §§ 23-25; Carvalho Mourão, op. cit., p. 308).

6. Serviam dois cada mês. Nos três primeiros meses funcionavam, segundo a ordem estabelecida em lei, os juízes e camaristas do ano anterior. Para os meses restantes eram eleitos "nove pares de homens bons, dos melhores" (1. I, t. 67, §§ 13 e 14; Eneias Galvão, op. cit., p. 328). Informa Cândido Mendes que o alvará de 15-4-1618 deu novo regulamento à eleição dos almotacés, que foram abolidos por decreto de 26-8-1830 (op. cit., nota 1 à ord. cit.). Segundo Varnhagen, em cada conselho havia "um almotacé" (op. cit., I, p. 186).

7. L. I, t. 65, §§ 73 e 74; Cândido Mendes, nota ao texto citado; Eneias Galvão, op. cit., pp. 328-9.

"*Juízes pedâneos* cremos que eram os mesmos *juízes de vintena.* [...] Chamavam-se nos primeiros tempos pedâneos porque julgavam de pé, sem muitas formalidades e sem processo escrito." (Rocha Pombo, op. cit., III, p. 60, nota 6.)

8. L. I, t. 75. Sobre a eleição dos alcaides pequenos, cf. M. Fleiuss, op. cit.; p. 38. Segundo João Mendes, à medida que caía em desuso a instituição dos alcaides pequenos, iam eles sendo substituídos, "em muitas de suas funções, não só pelos quadrilheiros, como pelos juízes dos bairros", ao mesmo tempo em que os juízes ordinários iam adquirindo funções policiais (*Proc. Crim.*, p. 250).

9. L. I, t. 73. Com o tempo, segundo Cândido Mendes, os quadrilheiros foram sendo substituídos por "pedestres", "guardas municipais", "policiais" etc. "e por tal forma caíram em olvido, que, a despeito do Al. de 31 de março de 1742, quase que a Legislação posterior nunca mais deles se ocupou" (op. cit., nota 2 ao 1. I, t. 73).

10. Os autores mais acessíveis afirmam, frequentemente, a existência, em solo brasileiro, não só de ouvidores, mas também de *corregedores de comarca*. "Em cada comarca — diz Rocha Pombo — a superior autoridade judiciária era o Corregedor, o qual exercia jurisdição sobre os ouvidores e demais juízes com função na comarca." (*História do Brasil*, V, p. 417.)

Realmente, as Ordenações dedicavam àquele magistrado um longo título (58 do 1. I). Adverte, porém, Cândido Mendes que, pertencendo as terras do Brasil à Ordem de Cristo, por isso não tínhamos corregedores de comarca, mas ouvidores, a quem o rei outorgava a prerrogativa dos primeiros. A razão por ele, apontada é que o corregedor encarnava a justiça régia, e era no ouvidor que a justiça senhorial se personificava (op. cit., nota 2 ao 1. I, t. 7, § 22). João Mendes confirma o caráter senhorial das ouvidorias, a ponto — observa — de ter a legislação extravagante de declarar que os nossos ouvidores eram juízes da Coroa (alvará de 24-3-1708) e não pertenciam aos donatários (c. r. de 4-3-1802). Em sua opinião, contudo, a presença de ouvidores no Brasil explicava-se pela circunstância de terem sido donatários os primeiros administradores da Colônia (*Proc. Crim.*, I, p. 138).

Este ilustre jurisconsulto alude, porém, repetidamente, a corregedores de comarca, e o próprio Cândido Mendes, contraditoriamente, lhes reconhece a existência, quando informa que foram extintos pelo art. 18 da lei de 2-11-1832 (op. cit., nota 1 ao 1. i, t. 58). Essa lei, todavia, não se refere a corregedores de comarca, mas aos corregedores *das Relações*.

Em diversos dos regimentos das Relações do Brasil, que tivemos ocasião de examinar, não encontramos corregedor entre os seus juízes, e todos confiavam as funções de corregedor, seja a um ouvidor geral do cível e do crime, seja a ouvidores gerais especializados em cada um desses ramos da justiça. Entretanto, na Casa da Suplicação do Brasil (em que foi transformada a Relação do Rio de Janeiro, por alvará de 10-5-1808), tinham assento dois corregedores: o "do crime da Corte e Casa" e o "do Cível da Corte". Havia de ser, portanto, a esses juízes que se referia a lei de 1832, citada por Cândido Mendes.

Do que pudemos apurar, com os parcos elementos ao nosso alcance, parece provável, apesar de muito generalizada a opinião contrária, que não tenhamos tido corregedores de comarca, como personagens distintos dos respectivos ouvidores, confirmando-se, nessa hipótese, o ensinamento de Cândido Mendes, na primeira das passagens mencionadas anteriormente. Na Casa da Suplicação, criada em 1808, é que funcionariam magistrados com o título de corregedores. Corrobora essa crença uma circunstância valiosa: o Cód. de Proc. Crim. de 1832, ao enumerar, no art. 8º, as antigas autoridades judiciárias que ficavam abolidas por não figurarem na nova organização da justiça, designou o ouvidor e não aludiu, especificamente, ao corregedor de comarca. Vilhena declara, não obstante, que em 1696 foi criado o lugar de corregedor *da comarca* da Bahia, recaindo a primeira nomeação em Melchior de Sousa Vilas Boas (*Cartas*, II, p. 311); em outro passo porém (op. cit., II, p. 331), ele próprio informa que Melchior, no mesmo ano de 1696, fora nomeado *ouvidor geral da comarca*, e seu nome encabeça a lista dos *ouvidores de capa e espada* (ouvidores leigos, segundo Rocha Pombo, op. cit., V, p. 418).

É possível, portanto, salvo pesquisa mais aprofundada, que autores antigos como Vilhena se referissem a corregedores de comarca, não para indicar superiores hierárquicos dos ouvidores, mas os próprios ouvidores, que *faziam vezes de corregedores* (op. cit., II, p. 307). Designariam, assim, o cargo, esporadicamente, pelo nome da função. Poderia, entretanto, explicar-se pela mesma forma a referência expressa aos corregedores de comarca, encontrada em algumas leis, como as de 20-10-1823 (art. 24, 11º) e 1-10-1828 (art. 65)? Os mestres que tomem a palavra...

11. "Os ouvidores eram de duas espécies: *ouvidores de comarca e ouvidores gerais*, aqueles com alçada inferior e com jurisdição territorial mais limitada que os outros. Idêntica distinção havia entre o *ouvidor geral* com exercício em várias capitanias e o *ouvidor geral* para todo o Brasil..." (Eneias Galvão, op. cit., p. 330). Também costumava haver ouvidor para uma só capitania; e, de outro lado, podia receber título de ouvidor geral o de uma só comarca (cf. Vilhenas, op. cit., II, p. 311). "Cada comarca podia formar duas ou mais ouvidorias, e às vezes uma simples vila tinha o seu *Ouvidor*." (Rocha Pombo, op. cit., V, p. 417.)

12. Eneias Galvão, op. cit., pp. 330-1. Informa Caio Prado Jr. que "pela C. R. de 22 de julho de 1766 o Ouvidor exercia também a função de Intendente de Polícia" (*Formação do Brasil Contemporâneo*, p. 318, nota 31).

13. J. F. Lisboa, op. cit., II, p. 135; Tavares de Lira, *Organização política e administrativa do Brasil*, p. 20.

14. Tav. de Lira, op. cit., p. 31; Caio Prado Jr., *Formação do Brasil contemporâneo*, pp. 303 e 304. Sobre o título de vice-rei, cf. Max Fleiuss, op. cit., p. 47.

15. Caio Prado Jr., op. cit., pp. 299 e 307.

16. Ao transferir-se a Corte para o Brasil, tínhamos duas Relações: a da Bahia, criada em 1609, suprimida em 1626 e restabelecida em 1652, e a do Rio de Janeiro, criada em 1751 (Max Fleiuss, op. cit., p. 40; Pedro Calmon, "Org. Jud.", pp. 87 e 88). Informa este último autor que o alvo de 1751 instituiu na Relação do Rio, "um novo organismo de expediente judiciário à cópia da Mesa do Desembargo do Paço" "com o mesmo nome da de Lisboa" (op. cit., p. 89). A Relação do Rio tinha jurisdição sobre as capitanias do E. Santo para o Sul, inclusive as interiores; quanto à da Bahia, divergem as informações (cf. Caio Prado Jr., *Formação do Brasil contemporâneo*, pp. 302 e 318; M. Fleiuss, op. cit., p. 40; Vilhena, op. cit., II, p. 308).

17. J. F. Lisboa, op. cit., II, pp. 154-5. O mesmo autor informa da existência, em algumas capitanias, de juntas de justiça, presididas pelo governador e às vezes compostas de membros por ele nomeados (op. cit., pp. 154, 166, 167; v. também Pedro Calmon, "Organização judiciária", p. 89).

18. Caio Prado Jr., *Formação do Brasil contemporâneo*, p. 306.

19. Tav. de Lira, *Org. Pol. e Adm. do Bras.*, pp. 27 e 28. Sobre a supressão do Conselho da Índia e a instituição do Conselho Ultramarino, cf. Varnhagen, op. cit., II, pp. 76 e 77; III, p. 264.

20. Op. cit., II, p. 75; cf. trecho de um trabalho inédito de Salomão de Vasconcelos, cit. por Orlando M. Carvalho, *Pol. do Mun.*, p. 35.

21. “Esse caráter eletivo dos juízes ordinários e de vintena os faz logicamente caudatários dos potentados locais. [...] Faz-se, assim, a magistratura colonial, pela parcialidade e corrupção dos seus juízes locais, um dos agentes mais poderosos da formação dos clãs rurais, uma das forças mais eficazes da intensificação da tendência gregária das nossas classes inferiores.” (Oliveira Viana, *População meridional*, pp. 183 e 185.) Interessantes informações sobre a corrupção e as deficiências da justiça colonial encontram-se em um artigo de Otávio Tarquínio de Sousa intitulado “Vara branca e vara vermelha”.

O alvo de 4-10-1819 justificou a criação do lugar de juiz de fora do cível, crime e órfãos na cidade de Oeiras (Piauí), argumentando que os juízes ordinários não estavam em condições de fazer cumprir as leis, “por falta do conhecimento delas, sem o auxílio de zelosos e inteligentes Assessores, e pelas relações de parentesco, e amizade, forçosamente contraídas no país de sua residência, e naturalidade” (Antônio Delgado da Silva, *Coleção da Legislação Portuguesa*, 1811-1820, p. 701).

22. Ver capítulo 3, “Eletividade das câmaras [...]”.

23. Referindo-se às causas do mau andamento dos negócios dependentes do Senado da Câmara da Bahia, informa Vilhena “que muitos se faziam eleger, indevidamente, vereadores com tenção formada de conseguir dos companheiros mil coisas injustas tendentes às suas utilidades, dos parentes, amigos e patronos, apesar da remição do Presidente, que logo sufocam com a pluralidade de votos” (op. cit., I, p. 77).

24. “O *Juiz de Fora* era de ordinário letrado, ou antes, instruído no Direito Romano, legislação mui patrocinada pelos Príncipes, pelo predomínio que lhes assegurava no Estado” (Cândido Mendes, op. cit., nota 2 ao 1. I, t. 65).

25. Ord., 1. I, t. 65, § 39.

26. L. I, t. 65, § 69.

27. L. I, t. 65, § 70. Os juízes de fora, de nomeação régia, não estavam sujeitos a devassa por parte do sucessor (Cândido Mendes, op. cit., nota 3 à disp. *supra*).

28. Segundo Carpenter, as devassas, querelas e denúncias “eram dos piores flagelos e calamidades desses tempos” (*O Direito processual*, p. 192). As devassas gerais, as mais assustadoras, terminaram entre nós, com a lei de 20-10-1823, que mandou pôr em vigor a de 12-11-1821, aprovada pela Assembleia Constituinte portuguesa (Cândido Mendes, op. cit., nota 3 ao 1. I, t. 65, § 31; João Mendes, *Proc. Crim.*, pp. 144-8; Astolfo Resende, op. cit., p. 405).

29. “Quando o acusado for metido a tormento, e em todo negar a culpa, que lhe é posta, ser-lhe-á repetido em três casos...” (1. e t. cit., § 1º; cf. João Mendes, *Processo Criminal*, p. 130).

30. L. V, t. 133, § 3º.

31. João Mendes, *Processo Criminal*, p. 139. As Relações do Maranhão e de Pernambuco foram criadas, respectivamente, em 1812 e 1821 (J. Mendes, *ib.*; M. Fleiuss, op. cit., p. 40).

32. João Mendes, op. cit., p. 140.

33. Alvará de 10-5-1808. Sobre os comissários de polícia, cf. aviso de 25-5-1810 e portaria de 4-11-1825.

34. J. Mendes, op. cit., p. 250; C. A. de Gouveia, “A reforma da Polícia Civil do Distrito Federal”, pp. 320-1.

35. Arts. 153, 155 e 154. A partir do Ato Adicional até a lei de interpretação, e mesmo, esporadicamente, após essa data, diversas províncias legislaram sobre organização judiciária, chegando a declarar os juízes de direito de nomeação dos presidentes (cf. Uruguai, *Estudos práticos*, I, pp. 431ss.). Os arts. 2^o e 3º da lei interpretativa, nas palavras do autor citado, “opuseram um dique à torrente de excessos e usurpações que assinalou a época de 1835 a 1840” (p. 443).

36. O governo geral, através do regulamento de 30-1-1854, instituiu, em cada município onde se fizesse necessário, um juiz comissário, de nomeação dos presidentes de província e de aceitação obrigatória, incumbido de “proceder à medição e demarcação das sesmarias, ou concessões do Governo Geral, ou Provincial, sujeitas à revalidação, e das posses sujeitas à legitimação” (arts. 30 e 34). Segundo aviso de novembro do mesmo ano, “somente em falta de pessoa habilitada, e existindo urgência, podia a nomeação do Juiz Comissário recair nos Juízes Municipais” (C. Mendes, op. cit., p. 1093, nota 3). Note-se que os juízes comissários não recebiam vencimentos, mas emolumentos das partes (op. cit., p. 1105, nota 3).

37. Não tem interesse maior para o presente trabalho o *juiz conservador*, nomeado pelo governo mediante indicação dos comerciantes britânicos e perante o qual respondiam os próprios brasileiros em suas questões com aqueles. Segundo Eneias Galvão, o juízo privativo dos ingleses foi criado em alvará de 4-5-1808 e consagrado no tratado de 1810; abolido pelo tratado de 1825, a que a Inglaterra negou ratificação, foi confirmado pelo de 1827; só foi suprimido em aviso de 22-11-1832, sob protesto da Grã-Bretanha, em consequência do *Cód. Proc. Crim.* (op. cit., p. 334; cf. também Calógeras, *Form. História do Brasil*, pp. 83 e 17; Armitage, op. cit., p. 54, nota de Eugênio Egas; Rio Branco, *Efemérides*, 19-3-1645, p.167).

Nota da 2ª ed. — Logo que saiu este livro (1949), o prof. Hans Klinghoffer fez a gentileza de esclarecer ao autor — contrariando a informação corrente — que, em razão do mencionado incidente diplomático, só em 1844 se tornou efetiva a extinção do juiz conservador da nação inglesa. [Ver seu posterior estudo “British jurisdictional privileges in Spain, Portugal and Brazil: a historical reminiscence” *in Östu Zeitschrift für Öffentliches Recht*, 1953, Viena.] Outro privilégio dos ingleses, que tarda a ser abolido, refere-se à arrecadação de heranças jacentes (Calógeras, op. cit., p. 178; cf. também Sobreira de Melo, *Comentários à legislação brasileira sobre bens de defuntos* e ausentes, Vagos e do Evento).

38. Os juízes de paz, instituídos pelo art. 162 da Constituição de 1824 foram criados por lei de 15-10-1827. Sobre suas atribuições, cf. J. Mendes, *Processo Criminal*, p. 156; Astolfo Resende, op. cit., p. 407. Sobre as incompatibilidades para o exercício do cargo, cf. Cortines Laxe, op. cit., pp. 131 s. da 1ª ed.

A lei de 6-6-1831 já havia ampliado a competência dos juízes de paz, permitindo-lhes nomear "delegados seus nos distritos, ficando abolidos os oficiais de quarteirão" (J. Mendes, *Processo Criminal*, p. 162) Sobre os poderes do juiz de paz no Código de 32, cf. Carpenter; trab cit., pp. 190-1. Mais adiante, referimo-nos às guardas policiais chefiadas pelos juízes de paz.

39. Carpenter, op. cit., p. 200; J. Mendes, *Processo Criminal*, pp. 170ss. Armitage assim se refere às ligações partidárias dos juízes de paz: "Tanto as Municipalidades, como os Juízes de Paz, eram, em virtude de suas eleições, os representantes de um partido. Nos casos em que este partido estava de acordo com o Governo, ia tudo bem, ainda que a administração se via sempre obrigada a tratar estas autoridades com a maior delicadeza e atenção, sem o que não se devia esperar que indivíduo algum servisse um emprego gratuitamente; e nos casos contrários, em que o partido oposto era mais forte, a autoridade do Governo tornava-se pouco mais do que nominal: em vão promulgava os seus éditos, não eram obedecidos" (*História do Brasil*, p. 291).

40. "O governo não duvida lembrar aqui, como modelo, os *prefeitos e subprefeitos* criados pela assembleia legislativa da província de São Paulo, persuadido que eles preenchem as necessidades da administração da província."

41. Ver cap. 3; nota 31. Tavares Bastos acentuava a contradição dos políticos centralizadores nestes termos: "Em verdade, se é a anarquia que se receia, as leis provinciais de então nada têm de anárquicas. Todas aproximam-se do tipo, que ao depois alargou-se na lei de 1841; todas tendiam a fortalecer a autoridade executiva, dando-lhe agentes próprios seus nas localidades" (op. cit. pp. 169-70).

O caráter presidencial da lei maranhense ficou muito evidenciado na disposição que vedava ao vice-presidente da Província a demissão dos prefeitos e subprefeitos. A Comissão das Assembleias provinciais do Senado, segundo atesta o Visconde do Uruguai, tachou essa proibição de "injusta e odiosa", porque "pela lei geral os Vice-Presidentes exercem todas as atribuições e gozam das mesmas prerrogativas que os Presidentes" (*Estudos práticos*, i, p. 397).

Carneiro Maia, referindo-se aos prefeitos daquele período, qualifica-os "órgãos antipáticos da presidência que as Províncias impunham no seio das câmaras com assistência nelas, fazendo pressão no voto, e exercitando atos de tutela arbitrária que eram outras tantas cadeias oprimindo a atividade dos corpos municipais". E acrescenta que era "tão impopular a instituição dos prefeitos, que serviu de motivo à revolta do Maranhão, e em 1839, ouvindo o presidente da província os chefes de um e outro partido acerca da capitulação proposta pelos insurgentes, foram eles de opinião que a assembleia revogasse a lei da prefeitura" (pp. 240 e 241, nota 8). O autor apoia-se em Pereira da Silva, cuja obra (*História do Brasil de 1831 a 1840*, pp. 279 e 280-1), com citação imprecisa e deficiente, nos remeteu à fonte, que é a "Memória Histórica e Documental da Revolução da Província do Maranhão desde 1839 até 1840", de Domingos José Gonçalves de Magalhães, publicada no vol. x da *Revista* do I. H. G. B.

Nas palavras de Pereira da Silva, reunidos em palácio o presidente e os dirigentes dos dois partidos da capital, "o chefe da parcialidade bentevi, dr. Joaquim Franco de Sá, opinou que lhe parecia conveniente convocar a assembleia provincial, e esta regovar a lei da instituição dos prefeitos e adotar algumas providências mais, com que se tirasse pretexto sério e político à revolta, reduzindo-a assim à [*sic*] levantamento de facínoras e bergantes, que cumpria exterminar-se energicamente". Gonçalves de Magalhães informa que a convocação da assembleia, por sugestão do chefe bentevi, devia fazer-se "a pretexto" de concluir a votação do orçamento, e transcreve a proposta dos rebeldes, onde se lê: "Art. 2^o — O Conselho militar declara que o povo e tropa, que se acha reunido e se conserva com as armas nas mãos, não tem outras vistas mais que pedir ao Exmo. Sr. Presidente da província ab-rogação das leis provinciais que criaram as prefeituras, e ofenderam a lei geral sobre a organização de uma guarda nacional, além dos artigos seguintes" (p. 282).

Sobre a impopularidade dos prefeitos na província mesma onde foram criados em primeiro lugar, dá notícia o documento que nos foi cedido pelo prof. Hélio Viana e ao qual já nos referimos (Cap. 2; nota 44). Dirigindo-se, em ofício de 13 de janeiro de 1838, à câmara de São Sebastião, dizia a de Ubatuba: "tendo reconhecido pela experiência quão improfícua se tem tornado a criação dos Prefeitos nos respectivos municípios, por isso que em lugar de corresponderem os fins que a lei teve em vista coadjuvando as Câmaras em prol dos interesses municipais, e fazendo executar suas deliberações com pontualidade, o contrário se observa arrogando-se estes empregados a um poderio imenso, que se não tolhe, ao menos empece sobremaneira a ação das Câmaras. E sendo outrossim igualmente reconhecido este grande inconveniente para várias outras Câmaras da Província, bem como sejam a Câmara da Capital e de Sorocaba que se convidaram, uniram para representar ao Corpo Legislativo Provincial pedindo a revogação da Lei que criou os Prefeitos, é para isso que esta Câmara convoca também a V.Sas para representar igualmente com ela nesse sentido enquanto se acha reunida a Assembleia Legislativa Provincial".

42. Ver cap. 2; nota 49.

43. Regulamentada, na parte criminal, pelo decreto no 120, de 31-1-1842.

44. As atribuições do chefe de polícia foram definidas em decr. de 29-3-1833 (cf. C. A. de Gouveia, op. cit., p. 321).

45. A experiência mostrou que essas juntas, por dificuldades facilmente compreensíveis, quase nunca se reuniam.

46. J. Mendes, *Processo Criminal*, pp. 168-9.

47. Sobre a investidura das autoridades policiais sob a lei de 41, v. Pimenta Bueno, *Apontamentos sobre o Processo Criminal Brasileiro*, pp. 6ss.

48. J. Mendes, *Processo Criminal*, pp. 186-7. Os juízes de paz também tinham funções policiais (cf. Pimenta Bueno, *Processo Criminal*, p.

17). Definindo os traços principais da lei de 1841, assim se exprimiu o prof. Carpenter: "A Polícia, no Brasil, foi, por assim dizer, criação da lei de 3 de dezembro". Essa lei, "criando as autoridades policiais, cometeu dois graves erros: O primeiro erro foi o de dar às autoridades policiais a atribuição de processar e julgar. [...] A lei de 3 de dezembro e seu regulamento deram à autoridade policial a atribuição de processar, isto é, de formar culpa aos delinquentes, e de julgar, isto é, de pronunciar ou impronunciar. [...] O segundo erro [...] foi o de não darem aos delegados e subdelegados, que espalharam por todo o país, nenhuma estabilidade no cargo, nenhuma independência, pois eram obrigados a aceitar a nomeação, não percebiam vencimento algum, sendo demissíveis *ad nutum*. Essa legião de delegados e subdelegados poderia ser, nas mãos do governo, em ocasião de eleições e em outras conjunturas, poderosa máquina de compressão" (op. cit., pp. 202 e 208). Os delegados e os subdelegados eram substituídos pelos respectivos suplentes (Pimenta Bueno, *Processo Criminal*, pp. 8 e 9).

Os despachos de pronúncia ou impronúncia dos delegados estavam sujeitos a confirmação, modificação ou revogação pelo juiz municipal, de cuja decisão cabia recurso (cf. Pimenta Bueno, op. cit., p. 15). É sabido, porém, que o provimento do recurso não repara todos os malefícios do ato recorrido, especialmente em matéria criminal. "Uma das atribuições da polícia consistia em remeter, *quando julgasse conveniente*, todos os dados, provas e esclarecimentos que houvesse obtido sobre um delito, com uma exposição do caso e suas circunstâncias, aos Juízes competentes, a fim de formarem a culpa. Mas [...] [acrescentava a lei], se mais de uma autoridade competente começar um processo de formação de culpa, *prosseguirá nele o chefe de Polícia ou delegado*. A autoridade policial ficava, portanto, na posição de Tribunal de Conflitos, com marcada superioridade" (Astolfo Resende, op. cit., pp. 411-2).

49. Bernardo Pereira de Vasconcelos, pp. 234 e 235.

50. "A lei de 03 de dezembro de 1841 veio apressar a explosão, que estava iminente." Foi "uma das causas determinantes da Revolução de 1842" (Carpenter, op. cit., pp. 205 e 207). "O país — diz Joaquim Nabuco — vira a situação liberal de 1844-1848 nada realizar do que prometera; não tocar sequer nas leis de 1841, por causa das quais o partido fizera as duas revoluções de Minas e São Paulo" (*Um estadista do Império*, i, p. 72).

51. Discurso na sessão de 23-8-1870, em J. Mendes, *Proc. Crim.*, p. 202. Escreve o sr. Otávio Tarquínio de Sousa: "Quem se encarregou de demonstrar que não era assim tão criminosa a lei de 3 de dezembro de 1841, foi o mesmo partido liberal, que em 1842 se insurgira de armas na mão contra ela. De 1844 a 1848, por mais de quatro anos, dispondo do poder e da maioria das Câmaras, não teve a menor pressa em revogá-la. Mais do que isso, dela se serviu, achando-a excelente. Melhor atestado não poderia ter Vasconcelos do seu gênio político do que essa consagração do partido liberal." Referindo-se às eleições de 1844, escreve o mesmo autor que elas "se processaram com as fraudes, violências e opressão, em que se especializaram em 1840 os liberais; e a grande arma foi a famigerada lei de 3 de dezembro, a mesma que os fizera pegar em armas em 1842. O farisaísmo moral e político é de todos os tempos" (Bernardo Pereira de Vasconcelos, pp. 236 e 245). Cf. citação de Nabuco na nota anterior.

52. "Esta augusta câmara sabe que no Pará foram assassinados o presidente da província e o comandante das armas, ficando a província entregue aos horrores da rebelião e da anarquia; que foi igualmente assassinado o presidente da Bahia, onde se deu a célebre Sabinada; na Paraíba tentou-se contra a vida do presidente; em diversas outras províncias o furor revolucionário se ostentou de um modo assustador! A província do Maranhão teve de lutar com a *Balaiada*. Pernambuco e Alagoas com a guerra dos *Cabanos* em Panelas de Miranda e Jauripe; os mesmos corpos regulares de tropa de primeira linha se indisciplinaram a tal ponto que, por duas vezes, se rebelaram dentro da importante cidade do Recife. A estatística criminal era assombrosa! Em todas as províncias criaram-se sociedades federalistas — e, como se tudo isto não bastasse para afligir e desmantelar o país, as assembleias provinciais, interpretando cada uma a seu modo o Ato Adicional, procuravam tornar-se onipotentes, arrogando-se atribuições dos poderes gerais. Era a desordem, a anarquia, o caos por toda a parte!" (Dep. Mateus Casado, loc. cit., pp. 201-2.)

53. Cf. Caio Prado Jr., *Evolução política. do Brasil*, pp. 135 a 164; Djacir Meneses, *O outro Nordeste*, pp. 14, 79, 122, 167 etc. Sobre a revolta dos *Cabanos*, vejam-se as esclarecedoras observações que se encontram em Basílio de Magalhães, *Estudos de História do Brasil*, pp. 241ss.

"Entendo — disse o deputado Alencar Araripe, na sessão de 10 de setembro de 1870 — que não foi o Código do Processo Criminal que trouxe o estado de anarquia a que se aludiu, nem esse estado de dissolução social que se alegou. As revoluções ou movimentos que então houve no país não tiveram por princípio a impunidade dos crimes comuns, porém sim a exaltação do espírito político daquela época, aliás, mesmo depois da Lei de 3 de dezembro, e até a propósito dela, surgiram revoluções e movimentos" (*Apud* J. Mendes, *Processo Criminal*, p. 203).

O seguinte trecho de Gilberto Freyre sobre roubo de escravos nas cidades do Norte, nas primeiras décadas do séc. XIX, também revela o exagero de se atribuir a criminalidade dessa quadra ao *Cód. de Processo*: "Os interesses agrários dominavam então a presidência das províncias, a justiça e a polícia. Compreende-se assim a benignidade para com as quadrilhas de ladrões de escravos" (*Sobrados e mucambos*, p. 80).

54. Escrevia Tavares Bastos: "E acaso tem essa lei tirânica e suas auxiliares preenchido seu fim ostensivo — evitar a impunidade? Respondam os contemporâneos; respondam as notícias que todos os dias recebemos do interior..." E em outro trecho: "o código do processo imaginava um país onde fosse igual o nível da civilização, da moralidade, do respeito à lei e da aversão ao crime: esta generosa convicção criou a polícia livre, a polícia do juiz de paz. A lei de 3 de dezembro fantasiou um país corrompido, um povo anarquizado: esse tristíssimo desânimo criou a polícia dos janízaros com a qual o Poder Executivo sonhou e conquistou a ditadura" (op. cit., pp. 210 e 163).

55. Regulamentada pelo decr. no 4.824, de 22-11-1871.

56. Carpenter, op. cit., p. 211; v. resumo em J. Mendes, *Processo Criminal*, pp. 274-5.

57. Carpenter, op. cit., p. 208.

58. J. Mendes refere vários documentos oficiais de épocas diversas, denunciando violências e arbitrariedades em matéria de prisões (*Processo Criminal*, pp. 142, 160, 164, 165, 194, 197, 201).

59. Nabuco de Araújo, magistrado e político, censurou a instituição dos magistrados políticos, com expressões veementes. É seu este depoimento: "A magistratura vive desacorçoada em sua vocação, em seu futuro, por causa dos magistrados políticos, porque são estes só que gozam das vantagens..." (J. Nabuco, op. cit., i, p. 88).

"O governo — dizia Pimenta Bueno — é quem dá as vantagens pecuniárias, os acessos, honras e distinções; é quem conserva ou remove, enfim quem dá os despachos não só aos magistrados, mas a seus filhos, parentes e amigos" (*Processo Criminal*, p. 39).

Nas palavras candentes de Tavares Bastos, os políticos centralizadores do Império "ataram, degradaram a própria magistratura vitalícia": a instituição do "juiz avulso" tirava-lhe a perpetuidade; a inamovibilidade desaparecia ante as remoções, promoções de entrância a entrância e os despachos obrigatórios de chefe de polícia; finalmente, as comissões minavam-lhe a independência. O juiz de direito, em tais condições, tornara-se "solicitador assíduo nas audiências do presidente de província e do ministro da justiça" (op. cit., pp. 196-7).

Segundo informa Carlos Maximiliano, somente num dia — 4 de julho de 1843 — foram removidos, por motivos políticos, cinquenta e dois juízes (*Comentários à Constituição*, p. 50, nota 3).

60. Empregos para parentes, remoções e promoções são os principais fatores.

61. Diversas Constituições estaduais, no regime de 91, autorizaram a criação de guardas municipais ou polícia local (cf. Felisbelo Freire, *As constituições estaduais*, pp. 209 e 216).

62. Segundo informação de Castro Nunes (1920), em alguns Estados, "como na Paraíba e no Ceará, o prefeito (aliás nomeado pelo governador) é o chefe de polícia da localidade" (*Do Estado federado*, p. 210). Em Alagoas, o conselho municipal, por proposta do intendente, nomeava um comissário de polícia para o município e subcomissários para os distritos (op. cit., p. 395). No Rio Grande do Sul, o subintendente nomeado pelo intendente exercia "as funções da autoridade policial" no distrito respectivo (op. cit., p. 521) etc. Cumpre observar que onde houvesse polícia municipal a regra era ficar sob o comando do Executivo.

63. Para citar um só exemplo, lembramos que o interventor Nísio Batista de Oliveira, no período de "governo de juízes", instituiu em Minas a polícia de carreira, visando conferir independência e imparcialidade aos delegados (dec.-lei no 1.591, de 28-12-1945). Mas essa reforma cujo mérito deixamos de apreciar não tardou a ser desfeita logo que se empossou, no Estado, o governo partidário do interventor João Beraldo (dec.-lei no 1.684, de 23-2-1946). Referindo-se a esta lei, escreveu o sr. Pedro Aleixo: "Retomamos, assim, ao regime da Polícia de facção e dos delegados *ad hoc*. Excetuados a Capital e os Municípios onde existem Delegacias Regionais, os delegados serão leigos, nomeados sempre por indicação dos chefes políticos locais" ("Polícia de facção e delegados *ad hoc*").

64. Em Minas Gerais, o decreto-lei no 2.105, de 25-4-1947, inclui entre os requisitos para o exercício da função de delegado ou subdelegado ser o candidato moralmente idôneo e não ter sido "processado" por qualquer dos crimes que especifica. Permite ainda essa lei a qualquer cidadão impugnar a nomeação no prazo de quinze dias, a contar da publicação do ato. A impugnação é examinada pelo Secretário do Interior, ou por uma comissão "constituída de elementos de notório e ilibado conceito público", sob a presidência do Chefe de Polícia.

65. C. A. de Gouveia, op. cit., p. 322.

66. A Constituição de 1946 (art. 5o, XV, *f*), que reproduz disposições análogas das Constituições de 1934 (art. 5o, XIX, *1*) e 1937 (art. 16, XXVI) dá competência privativa à União para legislar sobre "organização, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais da sua utilização pelo Governo Federal nos casos de mobilização ou de guerra". No uso da autorização constitucional, foi promulgada a lei federal no 192, de 17-1-1936, que estabeleceu no tocante à justiça militar dos Estados o mesmo princípio atualmente consagrado pelo art. 124, XII, da Constituição: "a Justiça Militar estadual, organizada com observância dos preceitos gerais da lei federal, terá como órgãos de primeira instância os conselhos de justiça e como órgão de segunda instância um tribunal especial ou o Tribunal de Justiça". Aliás, o problema da punição dos crimes de natureza militar e das faltas disciplinares dos oficiais e praças das polícias militarizadas dos Estados tem provocado muita controvérsia. Quanto ao regime de 91, vejam-se a legislação e jurisprudência citadas por Castro Nunes, em *As constituições estaduais*, §§ 55, 56 e 75. Sobre a compatibilidade da lei 192 com a Constituição de 1937, leia-se a entrevista concedida pelo ministro Costa Manso a *O Jornal* de 12-12-1937. Em acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 11-10-1944, relatado pelo ministro Filadelfo Azevedo, são referidos diversos julgados daquela Corte sobre o assunto e se indica pormenorizadamente toda a legislação federal aplicável (*Revista de Direito Administrativo*, vol. VI, pp. 131ss.).

67. Dispunha o dec. no 20348, de 29-8-1931 (Código dos Interventores) que os Estados não podiam gastar mais de 10% da despesa ordinária com os serviços de polícia militar; salvo em circunstâncias especiais e mediante autorização do Governo Provisório, era vedado às polícias estaduais disporem de artilharia e aviação e não podia a dotação de armas automáticas e munições de cada corpo de cavalaria ou infantaria exceder a dotação regulamentar das unidades similares do Exército, devendo os interventores entregar os excedentes ao Ministro da Guerra (art. 24). Estas disposições traduziam inequivocamente o receio de virem as polícias militares a superar o Exército em armamento e munição.

Apesar disso, as despesas estaduais com "defesa e segurança pública", fixadas para 1932, subiram a 176425 contos, representando 14,86% da receita total orçada para o mesmo ano. Acima desta encontravam-se as dotações para "instrução pública" (15,62%), "serviço da dívida externa" (16,81%) e "obras públicas e viação" (21,63%). A despesa com saúde e assistência" era apenas de 4,8%, cabendo à "justiça e magistratura" apenas 3,07%. Em alguns Estados (Paraíba, Pernambuco, Espírito Santo, Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso) a despesa com "defesa e segurança pública" excedia os gastos previstos para "instrução" (*Finanças dos estados*, I, quadro da p. 232).

Domingos Velasco, argumentando contra a excessiva autonomia dos Estados no regime de 91, dizia na Constituinte de 1934: "Em 1917, as forças estaduais atingiram o efetivo de 29797 homens, as do Exército, 24070. Em 1919, a despesa com as forças públicas estaduais atingiu a 58778:327$000, e, com a instrução pública, réis 44138:144$000". Escolhia dados mais antigos, porque, dizia, "de 1922 até agora houve um excesso que se compreende pelo estado de revolução em que temos vivido". E concluía: "a verba para o custeio das polícias militares só é superada pela que se destina ao serviço das dívidas públicas, outro malefício do excesso de autonomia" (*Anais*, II, p. 295).

68. Referindo-se, em 1935, ao problema da sucessão presidencial, escrevia Hermes Lima, em artigo intitulado "Que Federação é esta?": "Três grandes Estados, pelo menos, a desejam. Três grandes Estados que simbolizam todo o nosso poder econômico a reclamam. Três grandes Estados vivem armados até os dentes para defender sua autonomia. Que Federação é esta em que a base do seu funcionamento — a autonomia dos Estados — tem de ser defendida pelas armas...?"

69. Constituição de 1946, art. 183: "As polícias militares, instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército. — Parágrafo único. Quando mobilizado a serviço da União em tempo de guerra externa ou civil, o seu pessoal gozará das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército". A Constituição de 1934 continha disposições equivalentes (art. 167). A de 1937 deixava à lei federal ordinária regular a utilização das polícias militares "como reserva do Exército" (art. 16, XXVI).

70. Decreto-lei no 6.378, de 28-3-1944, alterado pelo decreto-lei no 9.353, de 13-6-1946. O decreto-lei no 5.839, de 21-9-1943, "determina a criação de uma guarda de natureza civil para o policiamento dos territórios federais" (C. A. de Gouveia, op. cit., p. 322).

71. A justiça local do Distrito Federal e a do Território do Acre eram objeto de leis emanadas da União. Sobre a divisão judiciária no regime de 1891, que não era idêntica em todos os Estados, ver J. Mendes, *Direito Judicial Brasileiro*, pp. 83-84. O decreto-lei no 311, de 2-3-1938, entre diversas normas que adotou para sistematizar a divisão territorial do Brasil, uniformizou as denominações das circunscrições, fez coincidir os limites das administrativas com os das judiciárias e determinou que só de cinco em cinco anos poderiam os Estados e a União alterar a divisão territorial das unidades da federação. As circunscrições judiciárias denominaram-se, em todo o país, *comarcas*, *termos* e *distritos*. Os distritos administrativos e os judiciários passaram a coincidir, e os termos e comarcas ficaram abrangendo um ou mais municípios, respeitados sempre os limites destes (cf. a exposição do IBGE, que deu origem ao cit. decreto-lei, na *Revista Forense*, vol. 73, p. 651; esse documento descreve resumidamente a falta de sistema vigente até então na divisão territorial do país).

72. A justiça federal foi criada pelo decr. no 848, de 1890, e seu processo e organização foram consolidados pelo decr. no 3.084, de 5-11-1898 (cf. José Tavares Bastos, *Organização Judiciária Federal*). Fora da sede das seções, os lugares de suplente do substituto eram criados por decreto do governo federal, mediante representação do juiz secional; a nomeação fazia-se por quatro anos e podia recair, eventualmente, em leigos (lei no 221 de 1894, art. 3o). A lei eleitoral de 1904 determinou a nomeação de três suplentes em cada município, disposição esta reproduzida na lei eleitoral de 1916. Antes da criação dos suplentes em todos os municípios, a justiça federal deprecava à local a realização de atos não decisórios (cf. C. Maximiliano, op. cit., pp. 682-3).

73. Segundo a lei no 224, em todas as circunscrições onde houvesse suplentes do substituto do juiz secional também haveria um ajudante do procurador: as leis eleitorais de 1904 e 1916 instituíram ajudantes em todos os municípios, podendo recair a nomeação em leigos.

74. Art. 60.

75. Variava a denominação: *Superior Tribunal de Justiça*, *Tribunal da Relação*, ou simplesmente *Relação*, *Tribunal de Justiça*, *Superior Tribunal* e *Tribunal Superior de Justiça*.

76. No Rio Grande do Sul chamavam-se juízes de comarca.

77. Variava a denominação do cargo em alguns Estados. No Distrito Federal, abaixo dos juízes de direito estavam os pretores, com os seus adjuntos.

78. Castro Nunes, *As constituições estaduais*, pp. 142, 149-150; Felisbelo Freire, *As constituições dos estados*, cap. X. João Mendes menciona ainda as juntas ou tribunais correcionais, existentes em diversos Estados (*Direito Judicial Brasileiro*, p. 85).

79. João Mendes, op. e lug. cit.

80. Ver capítulo 5; nota 85 e o texto correspondente.

81. Um ilustrativo resumo da argumentação predominante encontra-se no acórdão citado por Mendonça de Azevedo, op. cit., p. 133 no 352. Na mesma obra, p. 129ss., estão compendiadas diversas outras decisões, de épocas diferentes.

82. Art. 6o, *i*.

83. Cf. acórdão do Supremo Tribunal, de 4-1-1908, em Mendonça de Azevedo, op. cit., p. 130, no 340.

84. Sebastião José de Sousa, combatendo a atribuição de competência decisória aos juízes leigos, aludiu ao costume de se fazerem assessorar, clandestinamente, para suprirem sua incapacidade ("Competência dos Juízes de Paz"). Segundo Cândido Mendes, os juízes

leigos, na Colônia e mesmo no Império, podiam ter assessores, conforme o hábito sancionado pela prática e por alvarás de 1785 e 1802 e por decisão de 1841 do Supremo Tribunal de Justiça (op. cit., nota 1 a ord. do 1. i, 65, § 10).

Sobre as ligações partidárias dos juízes de paz, dizia o deputado Pedro Aleixo em 1934: "Os juízes de paz pertencem a partidos políticos, a facções políticas, e muitos deles vivem preocupados com os interesses facciosos do seu grupo. Ora, entre as funções que, comumente, se atribuem ao juiz de paz, está a de substituir o juiz municipal e, às vezes, o próprio juiz de direito. Partidárias, muitas vezes, são as autoridades policiais dos municípios, quando a nomeação delas se faz por indicação dos chefes políticos locais. De conluio o juiz partidário e o delegado faccioso, não haverá adversário que lhes resista. Em vésperas de pleito eleitoral, os oposicionistas de distritos remotos poderão seguir todos presos para a sede do termo ou da comarca" (*Anais*, XI, p. 403).

85. Diversos dos numerosos expedientes usados pelos Estados para preterir ou reduzir as garantias da magistratura são indicados em Amaro Cavalcanti, *Regime Federativo*, pp. 365-6 e nota 22.

O então deputado Raul Fernandes, na Constituinte de 1934, assim se referiu às justiças estaduais no regime de 91: "Aí, o clamor vinha da periferia para o centro: era a opinião pública dos Estados que se queixava de não ter o Poder Judiciário, de um modo geral, salvo honrosíssimas exceções, o amparo prometido na Constituição, desde que aos magistrados estaduais faltavam as garantias elementares: os governos eram livres de pô-los em disponibilidade quando queriam, pela extinção de suas comarcas, ou os removiam, fraudando a lei, de uma para outra comarca, mediante reforma em sua lei judiciária, e, quando nada disto bastava, alguns levavam a opressão até o sadismo: privavam os magistrados de seus vencimentos" (*Anais*, XII, p. 237).

86. Cf. Bilac Pinto, *Ministério Público*, pp. 26ss. Note-se que nos lugares mais atrasados os adjuntos de promotores eram geralmente leigos.

87. Arts. 7º, *e*; 12, no V; e 104.

88. Arts. 9º, *e*, 3; 103ss.

89. Arts. 7º, VII, *g*, e 124.

90. Cf. decreto-lei no 6, de 16-11-1937.

91. Ver Leis constitucionais no 2, de 16-5-1938, e no 8, de 12-10-1942, a última das quais mandou pagar vencimentos proporcionais ao tempo de serviço nos casos de aplicação do art. 177. No âmbito estadual, a aplicação do art. 177 era, a princípio, do livre arbítrio do interventor ou governador; mais tarde, exigiu-se prévia autorização do presidente da República (decreto-lei no 1.202, de 8-4-1939, art. 33, no 14), dispensando-se, depois, essa formalidade, por ocasião da campanha política de 1945 (decreto-lei no 7.518, de 3-5-1945, art. 1º, *e*). O art. 177 da Carta de 10 de novembro foi revogado pela lei constitucional no 12, de 7-11-1945, e a lei no 171, de 15-12-1947, facultou a reversão dos que foram compulsoriamente reformados ou aposentados por aquela forma excepcional.

92. Constituição de 1934, art. 104, § 4º; Constituição de 1937, art. 104.

93. Decreto-lei no 536, de 5-7-1938.

94. Art. 124, X.

95. O intuito do proponente da emenda, segundo o resumo de José Duarte (op. cit., II, p. 450), "foi evitar abusos que, frequentemente, cometiam os Estados nas suas organizações judiciárias. Por má interpretação da lei ou pela má redação dos textos, muitas vezes se entendeu que se podia atribuir aos juízes de paz, não diplomados, não togados, eleitos ou nomeados, a função de julgamento".

96. Constituição de 1934, art. 104, § 7º; Constituição de 1937, art. 106; Constituição de 1946, art. 124, XI.

97. Arts. 127 e 128. Quanto ao Ministério Público no regime de 1934, v. Bilac Pinto, op. cit., pp. 31ss.

98. A. de Roure, *Formação Constitucional do Brasil*, p. 137.

99. Arts. 151 e 152. Na Assembleia Constituinte, dissolvida em 1823, chegou a ser discutido e votado o dispositivo referente ao júri. Um resumo dos debates, bem como da discussão do projeto relativo ao júri de imprensa, encontra-se em A. de Roure, *Formação constitucional do Brasil*, pp. 131-8 e 154-5. No tocante às questões civis, "não chegou o júri a exercer as funções que lhe foram atribuídas" pela Constituição de 1824 (cf. Cândido de Oliveira Filho, *A reforma do júri*, p.9).

100. Segundo o Conso Cândido de Oliveira, o decreto no 562, de 1850, e a lei no 1.090, de 1860, reduziram a competência do júri, que foi em grande parte restaurada pela lei no 3.163, de 7-7-1883. "No último estado da legislação do Império, era, conseguintemente, o júri o tribunal comum para a máxima parte dos crimes compendiados no Código Penal. Sua autoridade somente não se exercia: a) sobre os privilegiados pela Constituição; b) nos delitos denominados policiais; c) nos crimes de responsabilidade dos funcionários públicos; d) nos de contrabando, moeda falsa e outros compendiados no decreto de 2 de julho de 1850" ("A justiça", p. 77).

101. Resumo dos debates em A. de Roure, *A constituição republicana*, II, pp. 122ss.

102. "Nenhum poder constituído nesta República tem o direito de pôr a mão no Júri, para o diminuir. E, se o fizerem, todas essas reformas serão nulas. [...] Garantir o Júri não pode ser garantir-lhe o nome. Há de garantir-lhe a substância, a realidade, o poder" (*Comentários à constituição*, VI, p. 182).

103. "O júri, pois, não é algum *noli me tangere*. Deve ser mantido mas sua organização pode ser modificada, no interesse da justiça e da liberdade. [...] Entretanto, no reformá-lo nada se lhe inovará que possa sacrificar a instituição; [...] do contrário [...] abolir-se-ia, sob disfarce, uma garantia constitucional. (Barbalho, op. cit., pp. 337-8.)

104. Cf. lei no 515, de 3-11-1898. Antes desta e posteriormente ao decr. no 848, também a lei no 224, de 1894, cogitava do júri federal.

105. A lei no 515, sobre o júri federal, o projeto Alfredo Pinto, sobre a justiça do Distrito Federal, e a lei sul-rio-grandense, de que adiante falaremos, é que deram ensejo aos importantes estudos em que Rui Barbosa procurou definir as características da instituição do júri.

106. Informa Carlos Maximiliano (op. cit., p. 811): "Insurgiu-se contra a lei o juiz Alcides Lima, e, presidindo o Tribunal popular, excluiu do conselho de sentença os cidadãos recusados pelas partes. Processado, o Supremo Tribunal Federal, ao tomar conhecimento de um recurso de revisão, isentou de pena o denunciado, sob outros fundamentos; declarou constitucional a lei rio-grandense" (acórdão no 406, de 7-1-1899). Cf. também o acórdão de 19-10-1904, resumidamente registrado em Mendonça de Azevedo, op. cit., p. 456. no 1.667. Pinto da Rocha refere-se com mais pormenores ao caso Alcides Lima (*O júri e sua evolução*, pp. 193-4, 206ss.).

107. Ver exposição de motivos do autor do projeto, desembargador Rafael Almeida Magalhães, na *Rev. Forense*, vol. 47, p. 190ss.

108. Cf. exposição de motivos do decreto-lei no 167, de 1938 (*Rev. Forense*, v. 73, p. 220).

109. J. Mendes, *Dir. Jud. Bras.*, p. 87 — Conso Cândido de Oliveira, op. cit., pp. 87-9; Castro Nunes, *As constituições estaduais*, i, pp. 152-3.

110. Art. 72.

111. Art. 5º, XIX, *a*.

112. Posteriormente incorporado, com pequenas alterações no *Cód. Proc. Penal* de 1941. Cf. Ari Franco, *O Júri no Estado Novo*.

113. Art. 96 do decreto-lei no 167.

114. Exposição de motivos do *Cód. Proc. Pen.* de 1941, § XIV.

115. Sobre os trâmites da emenda que deu origem ao citado preceito, cf. J. Duarte, op. cit., III, pp. 68ss.)

116. Lei no 263, de 23-2-1948.

117. Cf., por ex., Pimenta Bueno, *Processo Criminal*, p. 40.

118. Depois de salientar a amplitude de competência do júri da última fase do Império, repetindo quase literalmente as palavras de seu pai, já transcritas em outra nota, disse Cândido de Oliveira Filho: "Na República, ao contrário, a competência do Júri, sendo, *nominalmente*, a regra comum, é, de fato, raríssima exceção" (op. cit., p. 24).

119. "As leis de processo penal do Império, mantidas em geral pela república, contribuíam para assegurar a prepotência dos mandões políticos, dispondo que o auxiliar de acusação não podia recorrer das decisões do Júri quando o Ministério Público com elas se conformasse..." Nas absolvições obtidas por influência política, "o promotor público, salvo raras exceções, não apelava..." (Cândido de Oliveira Filho, op. cit., p. 20).

Pinto da Rocha, depois de acentuar a dependência política em que se achavam, no Rio Grande do Sul, os juízes de comarca e os próprios desembargadores, assim se referiu ao júri: "A política dominante conseguirá tudo quanto quiser de um tribunal dessa estofa" (op. cit., p. 219).

Cândido de Oliveira Filho assim explicou o mecanismo da influência política no júri: "Os legisladores do Império, nisto geralmente seguidos pelos da República", entregaram "a organização das listas de jurados aos juízes de paz, juízes de ínfima categoria, eleitos pelos partidos e destituídos de todos os predicamentos que asseguram a independência dos magistrados. [...] Nessas listas eram incluídos, salvo raríssimas exceções, unicamente os eleitores incondicionais dos chefes políticos, eleitores que eram os mesmos dos juízes de paz. Foi a forma engenhada para o açambarcamento do júri, o qual absolvia ou condenava de acordo com as injunções dos chefes locais. As reclamações contra a exclusão dos cidadãos do alistamento eram raríssimas, pois sempre se teve, entre nós, o júri como um ônus pesado [...], a não ser para aqueles que dele faziam meio de vida, negociando o voto. [...] Segundo esse sistema, o júri, em vez de ser a consciência da sociedade era, simplesmente a consciência dos caciques políticos" (op. cit., pp. 18-9)

Diga-se, de passagem, que em nossos dias quem faz a lista de jurados é o próprio magistrado.

120. "Ordinariamente o júri é de uma benignidade excessiva, de um sentimentalismo mórbido. [...] As simpatias do júri não são pelos que morrem, são pelos que matam" (Viveiros de Castro, cit. por Pinto da Rocha, op. cit., p. 170).

121. *Formação do Brasil contemporâneo*, p. 322. "Espécie de guarda nacional" é como Capistrano de Abreu qualifica as ordenanças (op. cit., p. 81). "As antigas Ordenanças, conforme se lê em M. Fleiuss, existem desde 1575 em várias capitanias; foram depois regidas pelas leis de 18 de outubro de 1709, 21 de abril de 1739, 30 de abril de 1758, 24 de fevereiro e 7 de junho de 1764" (op. cit., p. 158).

Caio Prado Jr. esclarece que foram criadas em Portugal por lei de dezembro de 1569, regulamentada em 10 de dezembro do ano seguinte, tendo sido a matéria consolidada no regimento de 1758, que tem diversas disposições referentes ao Brasil (op. cit., p. 311, nota 22).

Segundo Cortines Laxe, os alvarás de 18-10-1709 e 28-2-1816 incumbiam às câmaras, sob a presidência do ouvidor ou do provedor da comarca, a eleição dos capitães-mores das ordenanças, e também, sob a presidência do capitão-mor, a eleição dos sargentos-mores (op. cit., pp. XV-XVI). Será esta uma das razões da seguinte observação de Caio Prado Jr.: "Revendo os nomes que encontramos nos postos de comando dos corpos de ordenança, vamos descobrir neles a nata da população colonial, os seus expoentes econômicos e sociais" (op. cit., p. 325, nota).

122. Cf. O regimento de Tomé de Sousa (trechos às pp. 138 e 139 do 2^o vol. das *Obras* de J. F. Lisboa).

123. M. Fleiuss, op. cit., pp. 160 e 161.

124. Esses guardas deviam auxiliar as autoridades judiciárias, eram obrigados a obedecer e a comparecer armados ao chamamento dos

juízes e delegados. Cf. Uruguai, *Estudos práticos*, II, p. 158, onde se informa ter sido a lei muito deficiente e incompletamente regulamentada em 14-6-1831. Nas palavras de M. Fleiuss, as guardas municipais eram “compostas de cidadãos em condições de serem alistados como eleitores, isentos somente os inválidos e os impedidos de função pública, armados à expensa própria quando menos de uma lança, mas devendo ser posteriormente indenizados de qualquer despesa feita, organizados em companhias, sob as ordens de um comandante geral para cada distrito, imediatamente subordinado aos juízes de paz” (op. cit., pp. 157-8).

125. M. Fleiuss, op. cit., p. 160.

126. Regulamento, apenas referente à Corte, em decreto de 22-10-1831 (cf. Uruguai, op. cit. p. 159).

127. Cf. Uruguai, que resume a controvérsia suscitada por essas leis em face do Ato Adicional, informando que o governo geral não só tolerou, mas também reconheceu o exercício de tais atribuições pelas províncias (op. cit., pp. 157-171).

128. Uruguai, op. cit., p. 160.

129. M. Fleiuss: “A nomeação de oficiais, inferiores e cabos era feita por eleição sob a presidência do juiz de paz; a dos coronéis e majores de legião, pelo Governo da Regência, que também fazia as de instrutores e de quartel-mestre, mediante proposta do chefe da legião” (op. cit., p. 161). Tavares Bastos refere-se ao assunto com minúcia (op. cit., p. 180).

130. Cf. Tavares Bastos, op. cit., pp. 181ss.; M. Fleiuss, op. cit., pp. 212ss., onde vem citada a legislação posterior. Já antes da lei geral de 1850, algumas províncias haviam tornado de nomeação postos eletivos da Guarda Nacional e feito outras alterações em sua organização, chegando a assembleia mineira, em lei de 1843, a declarar “perpétuos e vitalícios todos os postos”. Cf. Tavares Bastos, op. cit., pp. 181-2; Uruguai, *Estudos práticos*, i, pp. 404ss. Este último, considerando tais leis de acordo com a opinião dominante nos órgãos do governo geral exorbitantes do Ato Adicional, refere os motivos políticos que em algumas províncias determinaram reformas da Guarda Nacional.

131. “Generalíssimo da polícia, o ministro da justiça o ficou sendo também da guarda nacional. São dois exércitos que marcham ao sinal do comando. A conquista é infalível; eis aí as câmaras unânimes desde 1850!” (Tavares Bastos, op. cit., p. 183).

132. No desenrolar das “questões militares”, que precederam à queda do trono, é sabido que a decisão do governo de mobilizar a polícia e a Guarda Nacional da cidade do Rio de Janeiro foi interpretada como reveladora do propósito de dissolver o Exército (C. Maximiliano, op. cit., pp. 75 e 76).

133. O decr. no 13.040, de 29 de maio de 1918, que organizou o Exército Nacional de 2ª Linha, declarou “dissolvidas as unidades, comandos e serviços que formam atualmente a Guarda Nacional” (art. 22). Ao mesmo tempo, ressalvou os direitos e prerrogativas dos oficiais dessa corporação e regulou a forma de seu aproveitamento, mediante prestação de provas, no Exército de 2ª Linha. Esse decreto foi baixado no uso da autorização que a lei na 3.446, de 1917 (art. 1º, III, n o 32), havia conferido ao Poder Executivo para "reformar as disposições que regulam a Guarda Nacional".

134. Também beneficiou a União a partir de 1930, especialmente no Estado Novo.

6. LEGISLAÇÃO ELEITORAL

1. Cap. III.

2. Na elaboração deste capítulo, servimo-nos principalmente dos estudos especializados de Francisco Belisário, Tavares de Lira, Colares Moreira, Barão de Paranapiacaba, João Cabral, Domingos Velasco e Leão Vieira Starling. Muitas vezes, porém, recorremos aos textos legais e a outras fontes, que serão oportunamente indicadas.

3. Arts. 122ss.

4. Arts. 90ss.

5. "Na Câmara de 1826 houve a primeira comissão dos cinco, que se tornou de tão grande importância na nossa tradição parlamentar e a que cabia a incumbência de verificar a legitimidade dos diplomas ou títulos expedidos aos deputados eleitos." (O. Tarquínio de Sousa, *Bernardo Pereira de Vasconcelos*, p. 22).

6. Pelas instruções de 19 de junho de 1822, os secretários e escrutadores também eram escolhidos por aclamação.

7. Neste sumário da legislação imperial, até à *Lei Saraiva*; exclusive, empregaremos sempre o *termo votante* para os eleitores de primeiro grau, reservando o termo *eleitores* para os de segundo, conforme se usava nas leis de então.

8. Francisco Belisário, *O Sistema eleitoral do Brasil*, pp. 468; Tavares de Lira, "Regime Eleitoral", pp. 334 a 336; Max Fleiuss, op. cit., p. 245; Paranapiacaba, "Eleições", p. 251. Na eleição de 1840, cognominada "do cacete" (O. Tarquínio de Sousa, op. cit., pp. 230 e 239), cometeram-se "violências e desrespeitos à lei e à moral, que ultrapassaram todos os exemplos passados" (Calógeras, *Form. História do Brasil*, p. 202).

9. Tavares de Lira, op. cit., p. 337; O. Tarquínio de Sousa, op. cit., p. 245. Afirma Basílio de Magalhães que, pela lei de 3 de dezembro de 1841 "se entregava a direção das eleições a autoridades policiais, oriundas sempre da momentânea confiança do Poder Executivo" (*Est. de História do Brasil*, p. 41). Sem dúvida se há de entender esta observação, tendo também em vista o decreto eleitoral de 1842.

10. À parte as peculiaridades previstas, a escolha se faria por esta forma: convocados os eleitores mais votados na última eleição até perfazerem o número com que a paróquia havia concorrido ao colégio eleitoral, eram divididos em duas turmas, uma dos mais, outra dos

menos votados, excluindo-se o mais votado de todos, quando o número fosse ímpar; o menos votado da primeira turma e o mais votado da segunda integravam a junta como representantes dos eleitores. Os outros dois membros da junta representavam os suplentes e eram escolhidos dentre estes pela mesma forma. Dos atos da junta cabia reclamação para ela própria; nos casos especificados, havia recurso para um conselho municipal composto em regra, em cada município, do juiz municipal, do presidente da câmara e do eleitor mais votado da paróquia principal, e deste último órgão ainda se dava recurso, em certos casos, para a Relação do Distrito.

11. Informa Tavares de Lira que o principal mérito da lei de 1846 foi dar relativa estabilidade ao alistamento eleitoral, pois era bem satisfatório o funcionamento das juntas qualificadoras, quando bem constituídas (cf. também Paranapiacaba, op. cit., p. 251), contudo "não podia extinguir de um dia para o outro o *fósforo*, o *capanga*, os *cabos eleitorais*, enfim os potentados de toda ordem que apareciam quando se feriam pleitos disputados..." (op. cit., p. 337).

12. Cf. Colares Moreira "A câmara e o regime eleitoral no Império e na República", pp. 28 e 29.

13. Tavares de Lira, op. cit., p. 338.

14. As instruções para execução da lei de 1855 foram baixadas com o dec. no 1.812, de 23 de agosto de 1856.

15. Tav. de Lira, op. cit., p. 339; Colares Moreira, op. cit., pag. 36.

16. Assis Brasil, Democracia Representativa, pp. 153ss.; Colares Moreira, op. cit., p. 40; Paranapiacaba, op. cit., p. 254.

17. Quanto ao alistamento, alterou a forma de composição das juntas paroquiais, "mandando eleger os quatro mesários e os quatro suplentes pelos eleitores da paróquia reunidos aos imediatos em votos, em número correspondente ao terço dos primeiros, e mandando eleger o presidente da junta apenas pelos eleitores. As listas organizadas pelas juntas paroquiais eram revistas por outra junta, composta, em cada município, de dois membros eleitos pela câmara, sob a presidência do juiz municipal, ou substituto do juiz de direito. Das decisões da junta municipal sobre denúncias, queixas ou reclamações relativas ao trabalho da paróquia, cabia recurso para o juiz de direito da comarca, e nos casos de exclusão de votantes ainda se dava recurso daquele magistrado para a Relação do Distrito. A lei definia as provas de renda admissíveis e enumerava os casos em que eram dispensadas. Organizado com tais cautelas, o alistamento era relativamente estável, só se admitindo exclusões ulteriores nas hipóteses previstas.

Quanto ao processo eleitoral, foram adotadas, para composição da mesa paroquial, as mesmas regras de organização das juntas de qualificação. Estas mesas é que verificavam a identidade dos eleitores, decidiam as questões incidentes e apuravam os votos. Os colégios eleitorais verificavam os poderes dos respectivos membros, e as atas de apuração das eleições secundárias, organizadas pelas mesas dos colégios, eram na apuração final, a cargo da câmara municipal da capital da província. Na província do Rio de Janeiro esta última operação competia à câmara municipal da Corte.

18. Tav. de Lira, op. cit., p. 342; Colares Moreira, op. cit., p. 58.

19. Oliveira Viana, *O ocaso do Império*, pp. 35 e 38; Carlos Maximiliano, op. cit., pp. 51 e 52; Calógeras, *Form. História do Brasil*, p. 329.

20. Cit. por Colares Moreira, op. cit., p. 40.

21. Cit. por Oliveira Viana, op. cit., p. 32. Segundo Calógeras, era "considerada por todos, indistintamente, única falta moral para o partido no poder, o perder a eleição. E, para tal fim, qualquer processo, por mais fraudulento que fosse, era admitido" (*Form. História do Brasil*, p. 327). A justificação habitual da política rotativista de d. Pedro II baseia-se precisamente na precariedade das eleições da época (cf., entre outros, Afonso Celso, *Poder pessoal de d. Pedro ii*).

22. O citado decreto ampliou o direito de sufrágio, em princípio, a todos os homens maiores de vinte e um anos. Os analfabetos que exibissem título de eleitor obtido na vigência da *Lei Saraiva*, segundo informa Tavares de Lira, também foram admitidos a votar, por aviso ministerial de 12 de maio de 1890 (op. cit., p. 342).

23. Sobre o *Regulamento Alvim*, vejam-se as opiniões do Barão de Paranapiacaba (op. cit., pp. 255 e 256) e de José Maria Belo (*História da República*, p. 342). Amaro Cavalcânti, escrevendo em 1900, acentua a decisiva influência governamental nas eleições em nosso país, para o que muito contribuía, em sua opinião, o atrofiamento das instituições municipais (*Regime Federativo*, pp. 374ss.).

24. A lei, diga-se de passagem, excluía as mulheres. Também estavam excluídos pela Constituição os mendigos, os analfabetos, as praças de pré (menos os alunos das escolas militares de ensino superior) e os religiosos sujeitos a voto de obediência que importasse renúncia da liberdade individual.

25. Constituição de 1891, art. 34, no 22. Castro Nunes resumiu as principais peculiaridades do regime eleitoral adotado pelos Estados (*As Constituição Est.*, i, pp. 49 a 57). Nos Estados que admitiam o voto dos estrangeiros nas eleições municipais (Cap. III, no II) havia, consequentemente, um alistamento municipal. O princípio da representação das minorias *só foi tornado obrigatório para os Estados pela reforma constitucional de 1926*.

26. Sobre a lei de 1892, v. Paranapiacaba, op. cit., pp. 258 e 259, e Barbalho, op. cit., p. 85.

27. Lei no 248, de 15-12-1894, revogada pela de no 543, de 23-12-1898. Cf. Barbalho, op. cit., pp. 85 e 86; Araújo Castro, *Manual da Constituição Brasileira*, p. 297.

28. As comissões de alistamento passaram a ser constituídas, em cada município, por três cidadãos (eleitos pelos membros efetivos da câmara municipal e pelos imediatos em votos em número igual) e pelos quatro maiores contribuintes: dois do imposto predial e dois do imposto sobre a propriedade rural; estes últimos, nas capitais e onde não fosse tributada a propriedade rural, eram substituídos pelos dois maiores contribuintes do imposto de indústrias e profissões. O presidente de tais comissões, só com voto de qualidade, era o juiz de

direito, ou, nos municípios que não fossem comarcas, a autoridade judiciária mais graduada, ou ainda o ajudante do procurador da República, onde não houvesse autoridade judiciária. Da comissão de alistamento cabia recurso para uma junta estadual, composta do juiz federal, do seu substituto e do procurador geral do Estado. Em caso de anulação global do alistamento, dava-se recurso para a própria junta estadual e desta para o Supremo Tribunal.

O Supremo Tribunal não sancionou a obrigatoriedade do novo processo de alistamento para as eleições estaduais e municipais, por faltar competência à União (Tav. de Lira, op. cit., p. 345).

29. Os Estados que dessem sete deputados, ou menos, formariam um só distrito. Havia regras especiais para os casos em que o número de deputados do Estado não fosse divisível por cinco.

30. A reunião dos dois princípios não impedia o *rodízio* (Assis Brasil, *Democracia representativa*, p. 163).

31. Nas capitais dos Estados e no Distrito Federal a composição da junta apuradora apresentava particularidades.

32. Foi mudada a organização da mesa eleitoral. Passou a ter cinco membros efetivos e cinco suplentes. Cada grupo de trinta eleitores da seção podia indicar um mesário, segundo as formalidades estabelecidas. Se não houvesse indicação, ou, havendo, ainda ficassem lugares vagos, seriam estes (ou toda a mesa, quando fosse o caso) preenchidos por escolha de uma junta especial, constituída dos membros efetivos da comissão de alistamento e respectivos suplentes, e ainda, sem direito de voto, do primeiro suplente do substituto do juiz federal e do ajudante do procurador da República. Cada membro da junta votava em dois nomes; se a eleição fosse de toda a mesa, consideravam-se membros efetivos os votados em 1º,3º, 5º, 7º e 9º lugares, e os demais, suplentes. Os mesmos critérios prevaleciam na eleição parcial da mesa, segundo a ordem de votação indicada e no limite das vagas existentes.

33. Cf. Tav. de Lira, op. cit., p. 344; Alberto Torres, *O problema nacional brasileiro*, p. 31; Carlos Pontes, "Um episódio eleitoral".

34. Especialmente, leis no 4.215, de 20-12-1920, no 4.226, de 30-1-1920, e dec. no 14.631, de 19-1-1921.

35. Cf. Carlos Maximiliano, op. cit., pp. 53 e 54.

36. Em cada distrito de paz ou subdivisão judiciária haveria uma só mesa eleitoral; na sede dos municípios, tantas quantos fossem os tabeliães e oficiais do registro civil do lugar. Na sede das comarcas, uma das mesas compunha-se do juiz de direito, do primeiro suplente do substituto do juiz federal e do presidente da câmara municipal. Na sede dos termos, uma das mesas tinha composição idêntica, mas, como não houvesse juiz de direito, servia na presidência o juiz municipal (ou preparador, ou substituto, conforme a designação que tivesse). Na sede dos municípios que não fossem comarcas, nem termos, compunham uma das mesas, como presidente, o primeiro suplente do substituto do juiz federal e como mesários, o presidente da câmara municipal e um eleitor apresentado em ofício pelos eleitores da seção, na forma que a lei prescrevia. Não podiam ter, obviamente, a mesma composição as demais seções das sedes dos municípios, nem as seções dos distritos de paz. Eram elas constituídas de três eleitores, designados pelos próprios eleitores da seção. A lei regulava, com certa minúcia, o processo de indicação, para evitar fraudes. De cada mesa fazia parte, como secretário, um serventuário da justiça, escolhido pelo juiz de direito. Os candidatos podiam apresentar fiscais.

37. Vejam-se as observações dos srs. Cristóvão Barcelos e Soares Filho, nos *Anais* da Assembleia Constituinte de 1933-34, respectivamente, vol. II, p. 125, e vol. VI, p. 263. Sobre os adversários aparentes, sufragados pelo próprio partido governista e aos quais se referiu o deputado Cristóvão Barcelos, consulte-se também o já citado artigo de Carlos Pontes.

38. *Anais*, II, p. 507. "Tínhamos — disse o deputado Carlos Reis — três fraudes: na eleição, na apuração e no reconhecimento" (*Anais*, II, p. 231).

39. *Anais*, II, p. 49. Raul Fernandes: "O Poder Legislativo se corrompera desde suas origens; não era um poder representativo. As eleições constituíam uma comédia e o reconhecimento de poderes, uma tragédia" (*Anais*, de 1934, XII, p. 235).

40. Ver a plataforma do candidato da Aliança Liberal em Getúlio Vargas, *A nova política do Brasil*, i, pp. 22 a 24, trecho referente à legislação eleitoral. O item 7 do programa enunciado, no discurso de posse (31-1-1930), pelo novo Chefe do Governo prometia a "reforma do sistema eleitoral, tendo em vista, precipuamente, a garantia do voto" (vol. cit., p. 72).

41. O anteprojeto foi elaborado pela 19a Subcomissão Legislativa composta dos srs. João Cabral, relator, Assis Brasil e Mário Pinto Serva. Sobre a lei de 32, vejam-se João Cabral, *Código Eleitoral*; Otávio Kelly, *Código Eleitoral Anotado*; Tito Fulgêncio, *Anotações ao Código Eleitoral*; Domingos Velasco, *Direito Eleitoral*, *passim*.

42. O sufrágio feminino generalizado resultou de sugestão da Confederação Católica do Rio de Janeiro, segundo informa Alceu Amoroso Lima (*Indicações Políticas*, p. 149). Em 1924, Basílio de Magalhães propunha, na Câmara dos Deputados, a adoção do "voto secreto e obrigatório, bem como o sufrágio e a elegibilidade das mulheres" (*Estudos de História do Brasil*, p. 85, nota).

43. A organização da justiça eleitoral sofreu pequenas modificações por decretos especiais.

44. Decretos nos 22.653, de 20-4-1933, e 22.696, de 11-5-1933.

45. O parecer do dep. Odilon Braga, relator da matéria eleitoral na Ass. Constituinte, encontra-se nos *Anais*, x, pp. 276ss. Por defeito de redação, o texto constitucional não se referiu expressamente ao Sigilo do voto nas eleições para senadores (Pontes de Miranda, *Comentários*, ii, p. 554), governadores e prefeitos.

46. O Tribunal Superior, com jurisdição em todo o país, tinha sede no Distrito Federal. Em cada Estado, no Distrito Federal e no Território do Acre, funcionava um Tribunal Regional.

47. A justiça eleitoral tinha Ministério Público próprio, exercido por um procurador geral, que funcionava junto ao Tribunal Superior,

e vinte e dois procuradores regionais, funcionando cada um junto a um Tribunal Regional, todos nomeados pelo presidente da República dentre juristas de notável saber, alistados eleitores; perante as juntas apuradoras funcionavam os representantes do Ministério Público da justiça local.

48. Apesar de todas as precauções, os juízes facciosos ou desatentos podiam favorecer uma das correntes políticas, compondo mesas partidárias, ou nomeando para elas justamente os elementos mais ativos dos partidos adversários, para impedir que pudessem, livremente, no dia da eleição, coordenar, orientar e assistir seus eleitores. Fatos dessa natureza, conforme atesta Domingos Velasco, verificaram-se na eleição de 1933 (*Direito eleitoral*, p. 72). Foi ainda através de mesas partidárias que se praticaram diversas irregularidades ocorridas naquele pleito, principalmente quanto ao sigilo do voto. Modalidade curiosa de fraude consistia na entrega da sobrecarta ao eleitor, com todos os requisitos legais, mas já contendo a cédula da preferência dos mesários: se o eleitor fosse do mesmo partido, a existência de duas cédulas iguais não prejudicava a apuração; quando fosse de outro partido, haveria na sobrecarta cédulas desiguais e o voto não se apurava. Em um caso submetido ao seu julgamento, o Tribunal Superior Eleitoral concluiu que "o eleitor recebeu as sobrecartas contendo já as cédulas", porque nelas ficara assinalada, por decalque, a rubrica do presidente da mesa, o que indicava estarem as cédulas dentro das sobrecartas, quando estas foram rubricadas (op. cit., p. 122).

49. Domingos Velasco, op. cit., pp. 108ss.

50. Foi tornado obrigatório o uso de sobrecartas oficiais, uniformes e opacas. Depois de a receber das mãos do presidente da mesa, já numerada e rubricada, o eleitor se recolhia a um recinto indevassável para nela encerrar o seu voto. Exibida depois a sobrecarta ao presidente, para que verificasse pela rubrica e número, mas sem a tocar, que se tratava da mesma, só então o eleitor a depositava na urna. A numeração das sobrecartas repetia-se de um a nove, para não serem identificadas na apuração, e a urna devia ser suficientemente ampla para que os votos não se acumulassem na mesma ordem em que fossem depositados. As cédulas, além dos dizeres impressos ou datilografados, representativos do voto, não podiam conter quaisquer outros, nem sinais de espécie alguma. Devido ao uso de sobrecartas transparentes, ou simplesmente translúcidas, que permitiam observar-se o formato das cédulas, o Tribunal Superior anulou as eleições realizadas em maio de 1933 nos Estados de Santa Catarina e Espírito Santo (Domingos Velasco, op. cit., pp. 110 e 113).

51. Soube o autor, fidedignamente, que em alguns lugares as urnas puderam ser violadas e enxertadas, durante o percurso, sem que ficassem vestígios capazes de despertar a atenção dos juízes apuradores. Depois de abertas e de apurados os votos, já não era possível o exame pericial.

52. Ver a discussão do assunto e a solução que lhe foi dada, em Domingos Velasco, op. cit., pp. 39ss.

53. J. J. Seabra, *Anais* (de 1934), VI, p. 58; Pedro Aleixo, "Representação proporcional".

54. Cf. Domingos Velasco, op. cit., p. 51.

55. Para perfeita compreensão do cálculo de proporcionalidade adotado pela lei de 1935, consulte-se Domingos Velasco, op. cit., p. 52.

56. Contestado, tumultuosamente, por seus adversários na Assembleia Constituinte, o deputado Minuano de Moura acusou o governo gaúcho de haver coagido os eleitores no pleito de 3 de maio de 1933. "Corri as campinas do Rio Grande — exclamou —, perseguido e acompanhado pelos "provisórios" do general Flores da Cunha. Nem as casas mais pacíficas, onde o alistamento se devia fazer, dispensaram essa ordenança militarizada..." (*Anais*, 1934, XV, p. 212.)

57. Decisões citadas por Domingos Velasco, *Direito eleitoral*, pp. 120-1. Ver o comentário deste no capítulo i, nota 37.

58. Referindo-se à obra *Sistemas eleitorais*, de João Cabral, diz Afonso Arinos de Melo Franco: "Seu livro, publicado em 1929, pode ser considerado um repositório do pensamento progressista, como tinha sido, em 1893, o estudo de Assis Brasil. A diferença estava em que, agora, as condições econômicas e sociais eram favoráveis à reforma, o que não se dera logo depois da República" (*História e teoria do partido político no direito constitucional brasileiro*, p. 71).

59. A entrevista do sr. José Américo ao *Correio da Manhã*, que ficou sendo a data oficial da abertura da campanha, porque a partir desse momento os jornais do Rio de Janeiro recuperaram sua liberdade, foi publicada no dia 22-2-1945.

60. Lei Constitucional no 9, de 28-2-1945.

61. O anteprojeto foi elaborado por uma comissão composta dos srs. José Linhares, Vicente Piragibe, Lafayette de Andrada, Miranda Valverde e Hahnemann Guimarães. Publicado para receber sugestões, foi convertido em lei com as alterações recomendadas ao Chefe do Governo pelo Ministro da Justiça Agamemnon Magalhães.

62. O Tribunal Superior Eleitoral, entretanto, interpretou a lei no sentido de cercar de maiores garantias o exercício da judicatura eleitoral (cf. Leão Vieira Starling, *A Nova Lei Eleitoral*, pp. 114ss.).

63. Arts. 94, no IV, pp. 109 a 121.

64. Art. 43.

65. Ver entrevista de João Mangabeira ao *Diário Carioca* de 30-3-1947; pareceres de Temístocles Cavalcanti e Romão Côrtes de Lacerda, n'*O Jornal*, respectivamente, de 25-3-47 e 25-2-47; e, entre outras, as resoluções do TSE de nos 1.587, 1.672, 1.703, 1.663, 1.759, 1.749 e 1.977, publicadas no *Diário da Justiça*, respectivamente, de 15-3-47, 16-4-47, 28-4-47, 6-5-47, 20-5-47, 24-5-47 e 25-5-47.

66. Pedro Calmon, *curso* cit., pp. 17-8: "Possivelmente as eleições" de 2 de dezembro [disputadas pelos partidos reorganizados] foram as mais livres, ou as mais perfeitas da história brasileira, ou seja, fiscalizadas por um governo imparcial, esclarecidas por uma imprensa de debate, animadas pela intensa propaganda e pela concorrência às urnas, em índices até agora insuperados".

O presidente eleito em 2-12-1945 apagou, pela anistia, os possíveis delitos eleitorais cometidos naquele prélio (art. 44 do dec.-lei número 58, de 14-5-1946).

67. É bem expressiva desse propósito a substituição dos prefeitos determinada pelo Governo Linhares (cf. capítulo III; nota 77).

68. O general Eurico Gaspar Dutra obteve 3251507 votos (55,38%) contra 2039341 (34,74%) dados ao brigadeiro Eduardo Gomes. Os dois outros candidatos — srs. Iedo Fiúza e Rolim Teles — obtiveram, respectivamente 568818 (9,70%) e 10001 (0,17%) (*Anuário Estatístico*, 1946, p. 516).

Diante desse resultado, escreveu um partidário do brigadeiro Eduardo Gomes: "esta eleição foi verdadeira na forma e falsa no conteúdo", atribuindo o fato ao "funcionamento automático da máquina montada para eleger Vargas" (Afonso Arinos de Melo Franco, "Democracia eleitoral").

Disse outro publicista a propósito das eleições no Brasil: "Conseguimos um processo honesto de realizar e apurar eleições. É a forma: falta o fundo..." (José Maria Belo, "Eleição livre não é tudo...).

69. Cf. *Diário do Congresso*, 22-2-46, p. 146. A representação na Constituinte assim se apresentava:

LEGENDAS	SENADORES	DEPUTADOS	SOMAS PARCIAIS		%
PSD	26	151	177	—	—
PTB	2	22	24	201*	61,28
UDN	10	77	87	—	—
PR	—	7	7	—	—
UDN-PR	2	6	8	—	—
PCB	1	14	15	—	—
Demais partidos	1	9	10	127	38,72
Total	42	286	328	328	100,00

* O senador Getúlio Vargas, eleito simultaneamente por São Paulo (PTB) e pelo Rio Grande do Sul (PSD), optou por este último, ficando a soma reduzida a 200, pois a vaga só foi preenchida na eleição de 19-1-1947.

A votação em legenda correspondeu aproximadamente às percentagens da representação, como se vê do seguinte quadro dos votos dados aos deputados em 2-12-1945:

LEGENDAS	VOTOS LÍQUIDOS APURADOS	SOMA PARCIAL E SUA PERCENTAGEM	
PSD	2531944		
PTB	603500	3135444	59,67
UDN*	1575375		
PR*	219562		
PCB	511302		
Demais partidos	482933	2789172	40,33
Total	5924616	5929616	100,00

* Os quadros oficiais, registrando embora deputados eleitos pela aliança UDN-PR (Maranhão e Sergipe), não especificam a votação

dessa legenda. Fonte dos dois quadros: *Anuário Estatístico*, 1946, pp. 516-8.

Pelos quadros acima tem-se a expressão numérica da maioria referida pelo sr. Nereu Ramos, ainda que se considerem, para facilidade do cálculo, como de formação governista apenas as bancadas do PSD e do PTB e não governistas todas as demais.

70. Em consequência do acordo, dois elementos da União Democrática Nacional e um do Partido Republicano entraram para o ministério. Diria mais tarde o sr. José Americo, na 3a convenção do seu partido: "Desde a investidura do atual presidente da República, nunca a UDN fez oposição" (*Diário de Notícias* de 12 de agosto de 1948).

71. Nas instruções do Tribunal Superior Eleitoral remetidas, em circular, a todos os interventores pelo Ministro da Justiça, lê-se: "o interventor deverá recomendar a todo aquele que exerça autoridade pública, principalmente policial, a mais absoluta isenção de ânimo e rigoroso respeito à liberdade do voto" (*Correio da Manhã* de 16-1-1947). O deputado José Augusto fez, entretanto, graves restrições à conduta das autoridades no pleito estadual do Rio Grande do Norte (*Diário de Notícias* de 30-3-1947). Aliás, em sua mensagem de 1948, o presidente Dutra reclama "uma completa revisão da legislação eleitoral, expurgando-a dos senões que possibilitam a fraude e favorecem a chicana". E acrescenta: "A repressão dos crimes eleitorais [...] vem sendo obstada, desde a promulgação da Constituição, pela falta de lei que regule o seu processo, bem como indique os órgãos que, dentro da Justiça Eleitoral, deles devam conhecer" (*Diário do Congresso* de 16-3-1948, p. 1700).

Note-se, de passagem, que o Tribunal Superior Eleitoral, à semelhança do que ocorrera na vigência dos códigos eleitorais de 1932 e 1935, adotou um conceito restrito de coação, como se vê da resolução no 1.956, referente às eleições estaduais de Sergipe: o partido recorrente impugnou a validade do pleito por haverem "associações religiosas e sacerdotes recomendado e pregado que os eleitores católicos não poderiam sufragar os candidatos da UDN sob as penas de pecado mortal", e o tribunal indeferiu-lhe a pretensão, definindo o que se deva entender por coação eleitoral (*Diário da Justiça* de 23-6-1947, p. 3625).

O *Diário da Justiça* de 15-3-1948 (seção II, p. 71) publicou uma estatística das seções cujas eleições, no pleito de 19-1-1947, foram anuladas por motivo de irregularidades.

72. Ver quadro publicado no *Diário da Justiça* de 15-3-1948 (seção II, p. 62).

73. Compare-se o quadro citado na nota anterior com o segundo quadro da p. 67 e com a relação constante das pp. 73ss. da mesma publicação. Em discurso pronunciado no Paraná, o presidente da República aludiu ao "paradoxo de as mesmas eleições originarem Executivos e Legislativos de diferentes parcialidades" e manifestou a esperança de se pôr fim nessa anomalia com "uma cuidadosa lei eleitoral e um orgânico estatuto de partidos políticos" (*O Globo* de 16-2-1948).

74. São muito conhecidas as vigorosas palavras com que João Francisco Lisboa descreveu o "sistema combinado da trapaça, falsidade, traição, imoralidade, corrupção e violência", que dominava as eleições do seu tempo (op. cit., i, pp. 153 e 165).

75. A escritora Raquel de Queirós, que serviu de mesária em uma seção eleitoral na Ilha do Governador, depois de notar a regularidade dos trabalhos, escreveu: "Não sei bem se o sentimento será de saudades; mas a verdade é que eleição mudou muito. Recordo eleição do tempo de dantes — tiro, comedorias, botina de graça para os eleitores, cachaça a rodo, era um carnaval. Votava vivo e votava morto, votava doido do hospício, só não votavam nossos inimigos políticos" ("Recordações do Dia 19 de Janeiro").

76. A Constituinte de 1933-34, dizia o sr. Abelardo Marinho, foi "eleita com os mesmos vícios essenciais, e pelos mesmos elementos que elegiam o Congresso da República passada" (*Anais*, IX, p. 54). O sr. Domingos Velasco, na mesma Assembleia acentuava a influência do "coronelismo", apesar do "Código eleitoral (de 1932) e todo o seu mecanismo aperfeiçoadíssimo" (*Anais*, II, p. 298) e, mais tarde, chamava a atenção para a vitória dos "partidos dos governos estaduais" no pleito de outubro de 1934 por obra dos chefes locais e dos prefeitos (*Direito eleitoral*, p. 21).

Comentando o lúcido depoimento prestado por um juiz capixaba ao interventor federal em seu Estado sobre a realidade política do interior (publicado no *Correio da Manhã* de 14-2-1932), escreveu o prof. H. Sobral Pinto: "Se a política brasileira tem horizontes limitados, e a administração pública se exerce através de movimentos desconexos e desarticulados, é porque ela se assenta em alicerces instáveis e medíocres, que é o espírito de tribo, que reina nas comunidades do interior. Pensar, deste modo, em praticar, no Brasil, um regime representativo, que exige e requer uma opinião pública esclarecida, e sempre alerta, é uma destas tolices tanto mais indesculpáveis quanto não dispomos, por outro lado, de um escol de homens públicos superiores, que, tomando conhecimento da realidade inquestionável do atraso político da nossa gente, procurassem conduzir os negócios públicos através de um quadro jurídico adequado à pouca capacidade dos nossos concidadãos" ("Crônica Política" — De 18-1-1932 a 17-2-1932).

Em obra de 1947, escreve Pedro Calmon: "De que vale a minuciosa organização protetora do direito de voto, se, nas províncias e no sertão, campeia o "coronelato" antigo, a prepotência domina os impulsos cívicos, o "mandonismo" substitui e sufoca a consciência do povo, e as eleições se processam ao sabor dos chefes locais, ou antes, da vontade do centro, que a eles obriga, como aos demais?... Como hão de ser límpidas as águas que correm de fonte impura?" (*Curso de direito constitucional brasileiro*, p. 228.)

77. V. capítulo i; nota 20.

78. "A Org. Nac. e o Mun."

79. "Mesmo considerando que a maior percentagem de alfabetizados se encontra nos centros urbanos, parece claro que o eleitorado

brasileiro é, por sua vez, predominantemente, distribuído em pequenos núcleos e em zonas rurais e semirrurais" (Afonso Arinos de Melo Franco, op. cit., p. 97). V. também capítulo 1; nota 27.

A divisão do eleitorado inscrito pelas categorias censitárias "rural", "urbana" e "suburbana" poderia ser feita, aproximadamente, pela estatística do alistamento por distritos, que ainda não foi organizada. Poder-se-ia tentar um resultado precário, calculando a percentagem do eleitorado "das capitais" e "do interior" sobre as respectivas populações para, depois, utilizando a primeira percentagem em relação à "população urbana e a segunda em relação à "população rural", encontrar-se aproximadamente o eleitorado "urbano" e o "rural". Tais cálculos, entretanto, seriam passíveis de muitos erros. Em primeiro lugar, porque a taxa de alistamento "das capitais" não é igual à taxa de alistamento da "população urbana", pois nesta última categoria está incluída a população de todas as cidades que não sejam capitais. Em segundo lugar, a taxa de alistamento do "interior" não é igual à taxa de alistamento da "população rural", porque a primeira abrange o eleitorado "urbano" do interior. Por outro lado, a categoria censitária da "população suburbana" oferece dificuldades particulares, porque seria forçado aplicar-lhe qualquer das duas taxas de alistamento ("das capitais" e "do interior"). Outra fonte de erro consiste em que na estatística existente, que discrimina o eleitorado "do interior" e "das capitais" (1945), não estão incluídos os Territórios; além disso, foram posteriormente canceladas muitas inscrições, sem que se tenha feito aquela discriminação em relação aos cancelamentos. Ocorre mencionar ainda que no alistamento "das capitais" está incluído o eleitorado rural e suburbano dos municípios das capitais. Com tantas possibilidades de erro, o cálculo se tornaria imprestável, por isso deixamos de fazê-lo.

80. Após o pleito de 2-12-1945, o TRE de São Paulo cancelou 131995 títulos de analfabetos... (*Diário da Justiça* de 15-3-1948, seção II, p. 61).

81. Não cabe aqui nenhum comentário, do ponto de vista pedagógico, sobre a campanha referida.

82. Disse o presidente da República em sua mensagem de 1948: "Há legendas a que dificilmente se poderia emprestar outro caráter, e cujo valor, politicamente, é da mesma natureza do que se atribui, na vida comercial, a marcas e nomes nela utilizados" (*Diário do Congresso* de 16-3-1948 p. 1700). A precariedade dos partidos no Brasil está espelhada no inveterado personalismo da nossa vida política: No Império, escreveu Dario de Almeida Magalhães, "o jogo de cena, o cerimonial e os personagens compunham as vigas de manutenção da ordem política; e o regime, qualquer que ele fosse, havia de se apoiar sobretudo nos homens, à falta de qualquer outra infraestrutura mais consistente e palpável. [...] Da mesma sorte que a monarquia — mais do que esta já beneficiada pela tradição e pelo hábito —, a república reclamava imperiosamente um patriciado moral e intelectual que a sustentasse sobre o terreno movediço, até que deitasse raízes, para resistir aos contratempos" (*Digesto Econômico*, no 38, p. 73).

Têm a esse respeito enorme valor documentário as revelações do arquivo de Américo Brasiliense, onde se vê como homens da maior responsabilidade e compostura faziam barganha de votos com toda naturalidade, apesar de pertencerem a partidos adversários (J. M. de Camargo Aranha, *Revista do Arquivo Municipal*, maio de 1937).

São muito ilustrativas as considerações do prof. Sobral Pinto sobre o "poder pessoal" do Chefe de Estado no Império e na República ("Crônica Política", 18-9-1931 a 17-10-1931).

83. Defendendo-se, mais tarde, das acusações que lhe eram feitas, o ex-presidente declarou que, ao assumir o governo, "o princípio da intervenção agitava o espírito público, chegando mesmo a figurar em mensagens presidenciais e a penetrar com evidente relevo em inumeráveis debates no Congresso Legislativo. Os projetos de lei que então surgiram com o aparente intuito de regulamentar o art. 6o da Constituição visavam claramente a profunda modificação do texto constitucional". Reagindo contra esse estado de coisas, afirma ele, declarou-se, em sua plataforma, *"intransigente e irreconciliável adversário da política intervencionista"*, pois o governo federal, pela Constituição, devia respeitar escrupulosamente a "soberania" dos Estados. E prossegue: "Isto, quanto aos princípios; agora o fato. Foi por ocasião da verificação dos poderes, na sessão legislativa de 1900, que se começou a falar na *política dos governadores*. Dois grandes agrupamentos partidários em divergência — concentrados e republicanos — intervieram esforçadamente no pleito eleitoral, pretendendo cada um a posse da maioria da nova câmara e a sua consequente predominância na política nacional... O objetivo culminante era o diploma, mesmo através da duplicata ousada... O país sentia-se portanto ameaçado de uma dualidade de câmaras, produto lógico das fraudes e duplicatas... O chefe da fração não podia conservar-se impassível e indiferente ante o grande perigo... Assumi o meu papel. Fiz apelo ao patriotismo dos chefes de alguns Estados que eram mais fortemente representados no seio do Congresso Federal, concitando-os a concorrer com seus conselhos e bons esforços, para que fosse realizada uma verificação de poderes rigorosamente justa, legítima e honesta, capaz de salvar a integridade moral e os altos prestígios do Poder Legislativo" (Artigo no *Jornal do Commercio* de 20-11-1911, cit. por Morais Andrade na Constituinte de 1933-34, *Anais*, II, pp. 150 a 152).

Esse entendimento de Campos Sales com os governadores dos maiores Estados e os destes com as respectivas bancadas deram o seguinte resultado concreto, segundo as palavras de Alcindo Guanabara: "o *leader* do governo na Câmara, o sr. Augusto Montenegro, apoiado por elementos de um e de outro dos grupos partidários, fez aprovar, quase nos últimos dias da sessão parlamentar, uma reforma do Regulamento, em virtude da qual ficou estabelecido que o presidente provisório da nova Câmara, que era anteriormente o mais velho dos candidatos diplomados presentes, fosse o presidente então em exercício, e, para definir de modo preciso o que se entendia por diploma, ficou estatuído que por tal se entenderia a ata geral da apuração da eleição assinada pela maioria da Câmara Municipal competente, por lei, para apurá-la. A "comissão dos cinco", nomeada pelo presidente, que já estava designado de antemão, não tinha mais senão que arrolar como líquidos os candidatos que apresentassem os diplomas assim assinados, quaisquer que fossem, aliás, as contestações que os

acompanhassem. Era dentre esses diplomados que sairiam, por sorteio, as comissões de inquérito, incumbidas de julgar de todas as eleições" (*Presidência de Campos Sales*, cit. por Odilon Braga, na Constituinte anterior, *Anais*, II, p. 237).

Cumpre esclarecer que a lei eleitoral vigente à época — a lei no 35, de 1892 — dividira o país em distritos eleitorais de três deputados, incumbindo a apuração final das atas das mesas eleitorais a uma junta composta dos cinco vereadores mais votados da câmara do município, que fosse sede do distrito, e dos cinco imediatos em votos ao menos votado, sob a presidência do presidente do governo municipal.

Prosseguindo em sua narrativa, declara Alcindo Guanabara: "A maioria da junta apuradora, que o Regimento exigia para que o diploma fosse considerado líquido, tinham-na obtido os oposicionistas nos Estados, pelos artifícios mais variados. A emenda do sr. Montenegro, porém, fora combinada com habilidade e critério e funcionou com a rapidez e a precisão de uma guilhotina: Estado por Estado, os oposicionistas, ou fossem membros da Concentração ou do Partido Republicano, foram executados sem demorados sofrimentos. Era óbvio que esses não tinham o diploma assinado pela maioria da junta legal" (op. cit.).

84. Há, na base da política dos governadores, dois fatos que dificilmente poderiam ser negados: de um lado, o critério presidencial do reconhecimento de poderes; do outro, o apoio incondicional dos governadores... ou, mais curtamente, reconhecimento arbitrário e apoio incondicional" (Odilon Braga, *Anais*, II, p. 232.)

85. *Anais*, II, p. 163.

86. "Ante o poder do Presidente da República, dizia o deputado Fábio Sodré, em 1933, só havia duas atitudes possíveis: ou a subserviência, a docilidade completa, ou a revolução. E a revolução não havia de partir dos pequenos Estados, mas dos grandes, como se deu em 1930." (*Anais*, II, p. 103.)

87. *Anais*, V, p. 257.

88. É certo que depois da criação da justiça eleitoral não se pode a rigor falar de "política dos governadores", porque essa expressão designa um sistema concreto de compromisso político do qual não se pode destacar um termo importante, que era o reconhecimento de poderes realizado por influência política. Entretanto, a propósito das eleições estaduais de 1947, alguns dos nossos tribunais eleitorais sofreram severas críticas, cuja procedência ou improcedência não temos elementos para apreciar.

Já observava o prof. Sobral Pinto a propósito da justiça eleitoral do Código de 1932: "Aparentemente, o novo sistema eleitoral traduz inequívoco aperfeiçoamento no que diz respeito às garantias da apuração do voto do eleitor. [...] Mas, não nos iludamos com essas garantias. O governo, que intervinha, ostensiva e desabridamente, no reconhecimento de poderes, quando este era da alçada das Câmaras Legislativas, bem pode continuar a intervir, com a mesma desfaçatez, no reconhecimento feito pelos Tribunais Eleitorais" ("Crônica Política", 18-1-1933 a 17-2-1933).

89. "Todo problema consiste em substituir o cacique eleitoral, como defensor do homem do povo, por outra entidade que lhe sirva por dever e não na qualidade de benfeitor interessado" (Abelardo Marinho, *Anais*, ix, p. 61; sobre o "sufrágio profissionalista" proposto por este deputado cf. *Anais*, K, pp. 343ss., 372ss.; ix, pp. 57-8, 309ss). Dizia o parecer do deputado Odilon Braga: "Tudo muito claro: quer-se a representação profissional, não pelos benefícios que seus fervorosos apologistas preconizam, intimamente relacionados com o rendimento prático do Estado; quer-se a representação profissional para com ela, se não erradicar desde já, pelo menos preparar a erradicação da representação política. A carga contra esta é direta e franca" (*Anais*, X, pp. 282-3).

90. *Anais*, VII, p. 324; "se mantivermos as mesmas deficiências econômicas atuais é inútil pensarmos em modificar nossos costumes políticos. O Brasil bem ou mal, continuará a ser dominado pelo caciquismo: municipal, estadual e federal" (vol. cit., p. 326).

Bibliografia citada

ABREU, J. Capistrano de. *Capítulos de história colonial* (1500-1800). Rio de Janeiro, 1934.

ACIOLI de Cerqueira e Silva, Inácio. *Memórias históricas e políticas da província da Bahia*. Tomo i, 2ª ed. Bahia, 1892.

ALEIXO, Pedro. “Autonomia municipal”. *O Jornal*. 18 de abril de 1946.

______. “Polícia de facção e delegados *ad hoc*”. *O Jornal*. s.d.

______. “Representação proporcional”. *O Jornal*. 28 de abril de 1946.

ALMEIDA, José Américo de. Discurso na 3ª Convenção da União Democrática Nacional. *Diário de Notícias*. 12 de agosto de 1948.

ALMEIDA, Rômulo de. *Produção industrial*. Trabalho elaborado com a cooperação do pessoal técnico da Seção de Estudos do DNIC e apresentado à Constituinte de 1946 pela Comissão de Investigação Econômica e Social. Cópia datilográfica cedida pelo dr. Américo Barbosa de Oliveira.

ALMIRO, Afonso. *A Constituição e o Código Tributário Nacional*. Rio, 1947. Separata do *Boletim Estatístico*, ano IV, no 16.

AMARAL, Brás do. Cartas de Vilhena. Notícias soteropolitanas e brasílicas por Luís dos Santos Vilhena, anotadas por... Vol. II. Bahia, 1922.

AMARAL, Rubens do. “O chefe político”. *Política*, 2ª fase, no 1, agosto, 1944, p. 55.

AMOROSO Lima, Alceu. *Indicações políticas. Da Revolução à Constituição*. Rio, 1936.

ANDRADE e Silva, José Justino de. *Coleção cronológica da legislação portuguesa compilada e anotada*. 1640-1647. 2ª série, Lisboa, 1856.

ARANHA, J. M. de Camargo. “A primeira campanha eleitoral do Partido Republicano Paulista. Candidatura de Américo Brasiliense”. *Rev. do Arq. Mun.*, maio de 1937.

ARAÚJO Castro. *Manual da Constituição Brasileira*. Rio, 1918.

ARMITAGE, João. *História do Brasil. Desde o período da chegada da família de Bragança em 1808 até a abdicação de d. Pedro I em 1831.* 3ª ed. bras. com anotações de Eugênio Egas e Garcia Júnior. Rio, 1943.

ASSIS Brasil, J. F. de. *Democracia representativa. Do voto e do modo de votar*. Rio, 1893.

AUGUSTO, José. Entrevista publicada no *Diário de Notícias* de 30 de março de 1947 sob o título: “Grave denúncia à nação”.

AZEVEDO, Filadelfo. “Voto no Supremo Tribunal Federal” (11-10-1944) sobre o foro especial das polícias militares dos Estados. *Revista de Direito Administrativo*, v. VI, p. 131.

AZEVEDO Maia. Ver CARNEIRO MAIA.

BARBALHO U. C., João. *Constituição Federal Brasileira*. Comentários. Rio, 1902.

BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. Coligidos e ordenados por Homero Pires. v. v, São Paulo, 1934.

BARROS CARVALHO, A. de. “Os municípios e a Constituição”. *O Jornal*. 21 de março de1946.

BELISÁRIO, Francisco. Ver SOARES DE SOUSA.

BELO, José Maria. *História da República. Primeiro Período. 1889-1902*. Rio, 1940.

______. “Eleição livre não é tudo”. *O Jornal*. 5 de março de1947.

BILAC PINTO. *Ministério Público*. Rio, 1937.

BORGES, Tomás Pompeu Acióli. “A propriedade rural no Brasil”. *Mês Econômico e Financeiro*. Ano I, no 2, dezembro de 194, pp. 10ss.

BOUÇAS, Valentim F. “Os impostos e a Constituição”. *O Jornal*. 25 de agosto de 1946.

______. Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios.

CABRAL, João C. da Rocha. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil.* 3ª ed. 1934.

CALMON, Pedro. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro. Constituição de 1946*. Rio, 1947.

______. *História do Brasil.* 4º vol. *O Império. 1800-1889*. São Paulo, 1947.

______. *História Social do Brasil.* 1º tomo. *Espírito da sociedade colonial*. 3ª ed. aumentada. São Paulo/Rio, 1941.

______. “Organização judiciária: a) na Colônia; b) no Império; c) na República”. *Livro do Centenário dos Cursos Jurídicos*. Vol. i. Rio, 1928, pp. 79ss.

CALÓGERAS, João Pandiá. *Estudos históricos e políticos (Res Nostra).* 2ª ed. São Paulo, 1936.

______. *Formação histórica do Brasil.* 4ª ed. São Paulo, 1945.

CAMPOS, Francisco. *Antecipações à reforma política*. Rio, 1940.

_______. *O Estado Nacional. Sua estrutura. Seu conteúdo ideológico*. 3ª ed. Rio, 1941.

CAMPOS, Nélson. *O município autônomo e a capital do estado federado*. Niterói, 1920.

CAMPOS MOREIRA, Geraldo. "O municipalismo". *Revista de Administração*. Ano i, no 1, março, 1947, p. 88.

CARNEIRO, J. Fernando. "Interpretação da política imigratória brasileira". II. *Digesto Econômico*, ano IV, no 45, agosto, 1948, p. 119.

CARNEIRO, Levi. "O federalismo. Suas explosões. A Confederação do Equador". *Rev. do Inst. Hist. e Geogr. Bras.* Tomo Especial Consagrado ao Primeiro Congresso de História Nacional. Parte III. Rio, 1916, p. 197.

_______. *Problemas Municipais*. Rio, 1931.

CARNEIRO MAIA, João de Azevedo. *O município. Estudos sobre administração local.* Rio, 1883.

CARPENTER, L. F. Sauerbronn. "O Direito Processual". *Livro do Centenário dos Cursos Jurídicos*. v. i. Rio, 1928, p. 187.

_______. *Carta Econômica de Teresópolis*. Conferência das Classes Produtoras do Brasil. Teresópolis. E. do Rio de Janeiro. 1-6 de maio de 1945.

CARVALHO, Cromwell Barbosa de. *Município* versus *Estado*. Maranhão, 1921.

CARVALHO, Orlando M. "Despesas eleitorais". *Correio da Manhã*. 30 de dezembro de 1945.

_______. *Política do município (Ensaio histórico)*. Rio, 1946.

_______. "Política constitucional do município". *Correio da Manhã*. 3 de fevereiro de 1946.

_______. *Problemas fundamentais do município*. São Paulo, 1937.

_______. "A vitalidade da tradição municipal". *Correio da Manhã*. 20 de janeiro de 1946.

_______. "Transportes e aquartelamento de eleitores no interior". *Correio da Manhã*. 24 de março de 1946.

CARVALHO Mourão, João Martins de. "Os municípios. Sua importância política no Brasil-Colonial e no Brasil-Reino. Situação em que ficaram no Brasil-Império pela Constituição de 1824 e pelo Ato Adicional". *Rev. do Inst. Hist. e Geogr. Bras.* Tomo Especial. Parte III. Rio, 1916, p. 299.

CASTRO NUNES, José de. *As constituições estaduais do Brasil*. Tomo i. Rio, 1922.

_______. *Do estado federado e sua organização municipal.* Rio, 1920.

CASTRO Rebelo, Edgardo de. Carta a Max Fleiuss, transcrita na 2ª ed. da *História Administrativa do Brasil*, deste último.

CAVALCÂNTI, Amaro. *Regime Federativo e a República Brasileira*. Rio, 1900.

CAVALCÂNTI, Temístocles Brandão. Parecer publicado n'*O Jornal* de 25 de março de1947 sob o título: "Decretar a inconstitucionalidade das sobras seria substituir um sistema por outro".

CELSO, Afonso. *Oito anos de Parlamento. Poder pessoal de d. Pedro ii. Reminiscências e notas*. Nova ed. aumentada. São Paulo, s/d.

CELSO, Afonso (Visconde de Ouro Preto). *Reforma administrativa e municipal*. Rio, 1883.

_______. Discurso de apresentação do Gabinete de 7 de junho. *Anais do Parlamento Brasileiro. Câmara dos Srs. Deputados*. Sessão de 11 de junho de1889.

COLARES Moreira. "A câmara e o regime eleitoral no Império e na República". *Livro do Centenário da Câmara dos Deputados*. Vol. II. Rio, 1926, p. 13.

COMISSÃO DE ESTUDOS FINANCEIROS E ECONÔMICOS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. *Finanças dos estados do Brasil*. Relatório apresentado pelo Secretário da Comissão, Valentim F. Bouças, em sessão de 6 de abril de 1932. Vol. i, Rio, 1932.

CONSELHO INTERAMERICANO DE COMÉRCIO E PRODUÇÃO. *Inquérito continental sobre fomento e coordenação de indústrias*. (Resposta do Departamento de Economia Industrial da Federação das Indústrias de São Paulo.) Montevidéu, 1946.

CORTINES Laxe, João Batista. *Regimento das Câmaras Municipais ou Lei de 1º de outubro de 1828*. 2ª ed. correta e aumentada por Antônio Joaquim de Macedo Soares. Rio, 1885.

COSTA, Aguinaldo. *Apontamentos para uma reforma agrária*. São Paulo, 1945.

COSTA MANSO. Entrevista publicada n'*O Jornal* de 12 de dezembro de 1937 sob o título: "Uma organização uniforme para as forças militares dos Estados".

COSTA PINTO, L. A. *A estrutura da sociedade rural brasileira (Notas de estudo)*. Trabalho inédito, gentilmente cedido pelo autor. [Posteriormente publicado na revista *Sociologia*, n. X, São Paulo.]

_______. "Lutas de famílias no Brasil (Era Colonial)".

_______. *Revista do Arquivo Municipal*. São Paulo, vol. 88. Jan.-fev. 1943, p. 7.

DELGADO DA SILVA, Antônio. *Coleção da Legislação Portuguesa. 1811-1820*. Lisboa, 1825.

DEPARTAMENTO DE MUNICIPALIDADES DE MINAS GERAIS. *A regularização das contas municipais*. Belo Horizonte, 1947.

DUARTE, José. *A Constituição Brasileira de 1946. Exegese dos textos à luz dos trabalhos da Assembleia Constituinte*. Rio, 1947.

DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional (Contribuição à sociologia política brasileira)*. São Paulo, 1939.

DUTRA, (General) Eurico Gaspar. Discurso pronunciado no Paraná. *O Globo*. 16 de fevereiro de1948.

_______. Mensagem presidencial de 1947.
_______. Mensagem presidencial de 1948. *Diário do Congresso Nacional* de 16 de março de1948.
FARHAT, Emil. "O genro, o grande culpado". *Diário de Notícias* de 16 de fevereiro de 1946.
FLEIUSS, Max. História administrativa do Brasil. 2ª ed. s. d. (prefácio de 1925).
FRANCO, Ari. *O júri no Estado Novo*.
FREIRE, Felisbelo. *As constituições dos estados e a Constituição Federal*. Rio, 1898.
FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala. Formação da sociedade brasileira sob o regime de economia patriarcal.* 5ª ed., revista pelo autor e acrescida de numerosas notas. 1º vol. Rio, 1948.
_______. *Sobrados e mucambos. Decadência do patriarcado rural no Brasil*. São Paulo, 1936.
FULGÊNCIO, Tito. *Anotações ao Código Eleitoral*. São Paulo, 1932.
GALVÃO, Eneias. "Juízes e tribunais no Período Colonial". *Rev. do Inst. Hist. e Geogr. Bras.* Tomo Especial. Parte III. Rio, 1916, p. 319.
GIL, Oto. Entrevista publicada n'*O Jornal* de 7 de junho de 1946, sob o título: "Como tudo indica, os municípios acabarão por dispender as novas verbas com empregos públicos".
GOUVEIA, Cândido Álvaro de. "A reforma da Polícia Civil do Distrito Federal". *Revista de Direito Administrativo*. Vol. i, p. 320.
GUILHERME, Olímpio. "O campo e a cidade". *O Jornal*. 5 de dezembro de1944.
HANDELMANN, Henrique. *História do Brasil*. Trad. brasileira feita pelo Inst. Hist. e Geogr. Bras. (RIHGB, tomo 108, vol. 162). Rio, 1931.
HERCKMAN, Elias. "Descrição geral da capitania da Paraíba". *Rev. do Inst. Arq. e Geogr. de Pern.*, vol. v, no 31, pp. 239-88.
HERRMANN JR., Frederico. *Funções específicas dos municípios*. São Paulo, 1945.
HIGINO, José. Ver PEREIRA, José Higino Duarte.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Anuário Estatístico*. Ano VII, 1946 (Rio, 1947).
_______. *Quadro dos municípios brasileiros vigorante no quinquênio de 1º de janeiro de 1939 a 31 de dezembro de 1943*. Rio, 1939.
_______. *Sinopse do censo agrícola. Dados gerais*. Rio, 1948.
_______. *Análises de resultados do Censo Demográfico*, no 376.
JAGUARIBE, Domingos José Nogueira. *O município e a República*. São Paulo, 1897, vol. III.
KELLY, Otávio. *Código Eleitoral Anotado*. Rio, 1932.
KINGSTON, Jorge. "A concentração agrária em São Paulo". *Revista de Economia e Estatística*. Ano III, no i. Janeiro, 1938, p. 33.
LACERDA, Romão Côrtes de. Parecer publicado n'*O Jornal* de 25 de fevereiro de 1947 sob o título: "É constitucional a atribuição das sobras eleitorais aos partidos majoritários".
LÁFER, Horácio. Relatório sobre a proposta do orçamento da receita para 1948. *O Jornal*. 27 de setembro de 1947.
LESSA, Pedro. *Reforma constitucional*. Rio, 1925.
LIMA, Hermes. "O destino de Feijó". *Notas à vida brasileira*. São Paulo, 1945, p. 131.
_______. "O povo e as instituições políticas". *Notas à vida brasileira*. São Paulo, 1945, p. 5.
_______. Prefácio à *Queda do Império*, de Rui Barbosa ("Obras Completas", vol. XVI, 1889, tomo i, Rio, 1947), reproduzido em *Notas à vida brasileira*. São Paulo, 1945, p. 70.
_______. "Que federação é esta?". *A Manhã*. 6 de setembro de 1935.
LIMEIRA Tejo. "A indústria riograndense em função da economia nacional". *Estatística Industrial do Rio Grande do Sul. Ano de 1937*. Publicação da diretoria geral de estatística daquele estado. Porto Alegre, 1939.
LISBOA, João Francisco. *Obras.* Precedidas de uma notícia biográfica pelo dr. Antônio Henriques Leal e seguidas de uma apreciação crítica de Teófilo Braga. 2 vols. Rio, 1901.
MAGALHÃES, Basílio de. "Algumas notas sobre o municipalismo brasileiro (Carta-aberta ao dr. Victor Nunes Leal)". *O Estado de São Paulo*. 25 de agosto de 1946, p. 4.
_______. *Estudos de História do Brasil.* São Paulo, 1940.
_______. *O municipalismo em Minas Gerais.* São João del Rei, 1924.
MAGALHÃES, Dario de Almeida. "O conselheiro Afonso Pena e a responsabilidade das elites dirigentes". *Digesto Econômico*, no 38. Janeiro, 1948, p. 67.
MAGALHÃES, Domingos José Gonçalves de. "Memória histórica e documental da revolução da província do Maranhão desde 1839 até 1840". *Rev. do Inst. Hist. e Geogr. Bras.*, vol. x, p. 263.
MAGALHÃES, Rafael Almeida. Justificação do anteprojeto do Código do Processo Penal de Minas Gerais. *Revista Forense*, vol. 47. 1926, p.169.
MANGABEIRA, João. Entrevista publicada no *Diário Carioca* de 30 de março de 1947 sob o título: "Inconstitucionais as sobras, são nulos os mandatos de seus beneficiários".
MANGABEIRA, João. Parecer sobre a competência da Comissão Mista de Leis Complementares. *Diário do Congresso Nacional*. 23 de setembro de 1947, p. 5.993.

MARROQUIM, Murilo. “A vitória dos municípios”. *O Jornal*. 15 de agosto de 1946.
MATA MACHADO FILHO, Aires da. “O coronel e a democracia”. *Diário de Notícias*. 5 de maio de 1946.
MATEUS CASADO, Discurso in JOÃO MENDES, *O Proc. Crim. Bras. (infra).*
MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. 3ª ed., ampliada e posta de acordo com a reforma constitucional de 1925-6. Porto Alegre, 1929.
MELO FRANCO, Afonso Arinos. “Democracia eleitoral”. *O Jornal*. 12 de dezembro de 1946.
______. *História e teoria do partido político no direito constitucional Brasileiro*. Rio, 1948.
MENDES de Almeida, Cândido. *Código Filipino ou Ordenações do Reino de Portugal.* S/d (prefácio de 1870).
______. *Auxiliar Jurídico*. Apêndice à 14ª ed. do *Código Filipino*. Rio, 1869.
MENDES de Almeida Júnior, João. *O processo criminal brasileiro*. Vol. i. Rio, 1901.
______. *Direito Judiciário Brasileiro*. 3ª ed. Rio, 1940.
MENDONÇA de Azevedo, José Afonso. *A Constituição Federal interpretada pelo Supremo Tribunal Federal (1891-1924).* Rio, 1925.
MENESES, Djacir. *O outro Nordeste. Formação social do Nordeste*. Rio, 1937.
MORAIS JR., Padre Antônio d’Almeida. “O êxodo da população rural brasileira”. Artigo publicado em *Serviço Social* e reproduzido na *Revista do Trabalho*, ano XIV. Agosto, 1946, p. 389.
MOREIRA, Vivaldi W. *Anuário Comercial e Industrial de Minas Gerais (1947).* Belo Horizonte, 1947.
______. “Coisas & loisas”. *Folha de Minas*. 25 de julho de 1948.
NABUCO, Joaquim. *Um estadista do Império*. Nova edição, Rio, 1936.
OLIVEIRA, Conselheiro Cândido de. “A justiça”. *A década republicana* (VII). Vol. III, Rio, 1900.
OLIVEIRA FILHO, Cândido de. *A reforma do júri.* Rio, 1932.
OLIVEIRA VIANA, F. J. *Evolução do povo brasileiro*. São Paulo, 1923.
______. *O idealismo da Constituição*. 2ª ed. aumentada. São Paulo, 1939.
______. *O ocaso do Império*. 2ª ed. São Paulo, 1933.
______. *Populações meridionais do Brasil*. 4ª ed. São Paulo, 1938.
OURO PRETO, Visconde de. Ver CELSO, Afonso.
PARANAGUÁ, Visconde de. *Proposta e relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa na terceira sessão da Décima Oitava Legislatura pelo ministro e secretário de estado da Fazenda*. Rio, 1833.
PARANAPIACABA, Barão de. “Eleições”. *A década republicana* (VIII). Vol. III, Rio, 1900.
______ e outros. *Relatório e projeto de lei da Comissão Encarregada de Rever e Classificar as Rendas Gerais, Provinciais e Municipais do Império*. Rio, 1883.
PEREIRA, José Higino Duarte. Relatório sobre documentos referentes ao domínio holandês no Brasil. *Rev. do Inst. Arq. e Geogr. de Pern.*, vol. v, no 30, junho, 1886.
PEREIRA DA COSTA, F. A. “Governo holandês”. *Rev. do Inst. Arq. e Geogr. de Pern.*, vol. IX, no 51, p. 3.
PEREIRA DA SILVA, J. M. *História do Brasil de 1831 a 1840*. Rio, 1878.
PEREIRA E SOUSA, Joaquim José Caetano. *Esboço de um Dicionário Jurídico, Teórico e Prático, Remissivo às Leis Compiladas, e Extravagantes.* Tomos I e II, Lisboa, 1825.
PIMENTA BUENO, José Antônio. *Apontamentos sobre o processo criminal brasileiro.* 2ª ed. correta e aumentada. Rio, 1857.
PINHEIRO, Nuno. “Finanças Nacionais”. *À margem da história da República (Ideais, crenças e afirmações).* Rio, 1924, p. 111.
PINTO DA ROCHA. *O júri e sua evolução*. Rio, 1919.
PONTES, Carlos. “Um episódio eleitoral”. *Correio da Manhã*. 3 de agosto de 1946.
PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição da República dos E. U. do Brasil.* Tomo II. Rio, 1937.
______. *Comentários à Constituição de 1946.* Vol. i (arts. 1-36). Rio, 1947.
PRADO Jr., Caio. “Distribuição da propriedade fundiária rural no Estado de São Paulo”. *Boletim Geográfico*, no 29. Agosto, 1945, p. 692. Transcrição da revista *Geografia*, ano I, no I, 1935.
______. *Evolução política do Brasil* [1934]. Ensaio de interpretação dialética da história brasileira. 2ª ed. São Paulo, 1947.
______. *Formação do Brasil Contemporâneo* [1942]. Colônia. 2ª ed. São Paulo, 1945.
______. *História Econômica do Brasil.* São Paulo, 1945.
PRADO KELLY. “A Constituição Brasileira”. *Revista Forense*, vol. 108 (1946), p. 433.
______. *Quadros dos impostos provinciais organizados no Tesouro Nacional segundo as últimas leis de orçamento conhecidas*. Rio, 1877 (a segunda parte trata dos impostos municipais).
QUEIRÓS, Raquel de. “Recordações do dia 19 de janeiro”. *Diário de Notícias*. 26 de janeiro de 1947.
RESENDE, Astolfo. “Polícia administrativa. Polícia judiciária”. *Rev. do Inst. Hist. e Geogr. Bras.* Tomo Especial. Parte III. Rio, 1916, p. 399.

RIBEIRO, João. *História do Brasil. Curso superior*. 13ª ed. Rio, 1935.

RIO BRANCO, Barão do. *Efemérides brasileiras*. Vol. vi das *Obras do Barão do Rio Branco*, editadas pelo Itamarati. Rio, 1946.

ROCHA POMBO, José Francisco da. *História do Brasil*. Rio, vols. III e v.

ROURE, Agenor de. *A Constituinte Republicana*. 2 vols. Rio, 1920.

______. *Formação Constitucional do Brasil*. Rio, 1914.

SÁ FILHO, Francisco. Ac. do Trib. Sup. Eleitoral (Res. 1956) sobre o conceito de coação no processo eleitoral. *Diário da Justiça*. 23 de abril de 1947, p. 3625.

SANTOS, Joaquim Felício dos. *Memórias do Distrito Diamantino da Comarca do Sêrro Frio*. Nova edição. Rio, 1924.

SEVERO, Arquibaldo. *O moderno município Brasileiro*. Porto Alegre, 1946.

SILVA, Gerson Augusto da. *Sistema Tributário Brasileiro*. 2ª ed. Rio, 1948.

SIMONSEN, Roberto. *A evolução industrial do Brasil*. São Paulo, 1939.

SOARES DE SOUSA, Francisco Belisário. *O sistema eleitoral no Brasil*. Rio, 1872.

SOBRAL PINTO, H. "Crônica Política". Comentário publicado com regularidade na revista *A Ordem*. Só foram utilizados os referentes aos períodos seguintes: 18-1-1931 a 17-2-1931; 18-9-1932 a 17-10-1932; 18-1-1933 a 17-2-1933.

SOBREIRA DE MELO, Emílio Xavier. *Comentários à legislação brasileira sobre bens de defuntos e ausentes, vagos e do evento*. Rio, 1858.

______. *Impostos provinciais*. Rio, 1883.

SOUSA, Sebastião José de. "Competência dos juízes de paz". *Revista Forense*, vol. 96. Dezembro, 1943, p. 751.

STARLING, Leão Vieira. *A nova Lei Eleitoral*. Decreto-lei no 7.586. Belo Horizonte, 1945.

TARQUÍNIO de Sousa, Otávio. *Bernardo Pereira de Vasconcelos e seu tempo*. Rio, 1937.

______. "Vara branca e vara vermelha". *Correio da Manhã*. 31 de agosto de 1947; *Revista Forense*, vol. 114, p. 245.

______. "Aspectos econômicos das lutas políticas no tempo do Império". *Digesto Econômico*, no 43. Junho, 1948, p. 106.

TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido. *A província. Estudo sobre a descentralização no Brasil*. 2ª ed. São Paulo, 1937.

TAVARES BASTOS, José. *Organização judiciária federal*. Rio, 1913.

TAVARES DE LIRA, A. *Organização política e administrativa do Brasil (Colônia, Império e República)*. São Paulo, 1941.

______. "Regime Eleitoral". *Dicionário Histórico, Geográfico e Etnográfico do Brasil*. 1º vol. Rio, 1922, p. 332.

TORRES FILHO, Artur. Entrevista publicada n'*O Jornal* de 24 de novembro de 1946.

URUGUAI, Visconde do. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio, 1862.

URUGUAI, Visconde do. *Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil*. 2 vols. Rio, 1865.

VARGAS, Getúlio. *A nova política do Brasil*. Vol. i. Rio, 1938.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de (visconde de Porto Seguro). *História Geral do Brasil. Antes da sua separação e independência de Portugal*. 3ª ed. integral, organizada pelo Sr. Rodolfo Garcia. Vols. I, II e III.

______. *História das lutas com os holandeses no Brasil*. Nova edição, Lisboa, 1872.

VELASCO, Domingos. *Direito eleitoral. Sistema eleitoral. Nulidades. Crítica*. Rio, 1935.

VILHENA. Ver AMARAL, Brás do.

WILLEMS, Emílio. *Assimilação e populações marginais no Brasil. Estudo sociológico dos imigrantes germânicos e seus descendentes*. São Paulo, 1940.

______. *Burocracia e patrimonialismo*. São Paulo, 1945. Separata de Administração Pública, ano 3, no 3 (setembro, 1945).

XAVIER, Rafael. "A diminuição progressiva das rendas municipais". *O Jornal*. 4 de novembro de 1945.

______. Entrevista publicada n'*O Jornal* de 23 de julho de 1946 sob o título: "Consequências da política de enfraquecimento dos municípios".

______. "A organização nacional e o município". *Jornal do Comércio*. 14 de abril de 1946.

______. Síntese Econômico-Financeira do Brasil. Monografia no 2 da coleção "Estudos Brasileiros de Economia", editada pela Fundação Getúlio Vargas. Rio, 1946.

Sobre o autor

Victor Nunes Leal nasceu em Carangola, zona da mata mineira, no dia 11 de novembro de 1914, filho de Nascimento Nunes Leal — fazendeiro, comerciante e líder político local — e Angelina de Oliveira Leal. Bacharelou-se em direito pela Universidade do Brasil (hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro), em 1936. Formado, passou a trabalhar no escritório de advocacia de Pedro Batista Martins, autor do projeto do Código de Processo Civil, e na redação da *Revista Forense*.

Chamado a servir no gabinete do ministro da Educação, Gustavo Capanema, em 1939, foi nomeado, no ano seguinte, diretor do Serviço de Documentação. Em 1943, foi investido, interinamente, na cadeira de Ciência Política da Faculdade Nacional de Filosofia. Para se efetivar no posto docente, apresentou a tese *O município e o regime representativo no Brasil: contribuição ao estudo do coronelismo*, que seria publicada em 1949 sob o título *Coronelismo, enxada e voto*. O livro logo se transformou em estudo de referência sobre o tema, e foi chamado de "clássico" por nomes como Jacques Lambert, Nelson Werneck Sodré e Thomas Skidmore.

Nunes Leal manteve ao longo de toda a vida intensa atividade didática e jornalística e exerceu, entre outros, os cargos de ministro do Supremo Tribunal Federal (de 1960 a 1969), consultor geral da República (1960) e chefe da Casa Civil da Presidência da República (de novembro de 1956 a agosto de 1959).

Professor catedrático de política da Universidade do Brasil (de 1943 a 1969), lecionou ainda na Universidade de Brasília — ciência política e direito constitucional —, na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (1955) e foi o primeiro presidente do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Brasil, em 1959.

Foi membro do Tribunal de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil, seção do Rio Janeiro, integrou o Instituto de Advogados de Brasília, o Instituto de Advogados Brasileiros e a Associação dos Advogados de São Paulo. De 1969 em diante, participou simultaneamente da Sociedade de Advogados Nunes Leal — Brasília —, do Escritório Nunes Leal de Advocacia — Rio de Janeiro — e da Leal, Freiras, Barcelos e Dória, Advocacia, em São Paulo.

Como jornalista, de 1933 a 1938, no Rio de Janeiro, foi redator de *O Jornal*, do *Diário da Noite* e do *Diário de Notícias*, redator da Agência Nacional, do DIP, redator-chefe da Rádio Tupi e diretor da Agência Meridional, dos Diários Associados.

Além de *Coronelismo, enxada e voto*, é autor de *Problemas de direito público* (Forense, 1960), *Pareceres do consultor geral da República* (Imprensa Nacional, 1966) e *Três ensaios de administração* (Dasp, 1958), um dos quais incluído no volume *Cinco estudos* (Fundação Getúlio Vargas, 1955).

O autor foi o tradutor de "Poder político", de Hermann Heller (*Revista Forense*, 1946) e de "O

Novo Código de Processo Civil Italiano", de P. Calamandrei (*Revista Forense*, 1945), entre outros artigos.

No longo currículo de Victor Nunes Leal constam ainda outras atividades judiciais e missões no exterior — representou o Brasil na IV Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, da OEA (Chile, 1959), e integrou as missões de observadores estrangeiros às eleições da República Dominicana, em 1962, e da Nicarágua, em 1963.

Faleceu no Rio de Janeiro em 17 de março de 1985.

Em 1997, o texto de *Coronelismo, enxada e voto* foi revisto para a terceira edição, pela Nova Fronteira, que ganhou prefácio de Alberto Venâncio Filho. A presente edição foi acrescida de um novo prefácio, de José Murilo de Carvalho.